

Editorial Manager(tm) for Revue d'études comparatives Est-Ouest
Manuscript Draft

Manuscript Number:

Title: L'Instrument d'Aide de Préadhésion (2007-2013) de l'UE aux Balkans occidentaux : Chronique d'un échec annoncé

Short Title: IAP : aide aux Balkans occidentaux

Article Type: Article original (Research Paper)

Section/Category: Basic Science Section

Keywords: Aide, convergence, Balkans

Corresponding Author: SLIM Assen, PhD

Corresponding Author's Institution: Inalco

First Author: SLIM Assen, PhD

Order of Authors: SLIM Assen, PhD

Manuscript Region of Origin: FRANCE

Abstract: This article analyses the efficiency of the EU Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) to the Western Balkans regarding its objectives. Since this Instrument contains the pre-established pre-accession rules and operating mechanisms, the analysis focused on the weaknesses of the current IPA. Based on both the theoretical framework of G. Myrdal on the Aid concept and on previous aid programs to transitional countries, the differences between the IPA and a real Integration Aid Instrument (IAI) will be presented.

JEL: F02, F35, H79

Suggested Reviewers:

L'Instrument d'Aide de Préadhésion (2007-2013) de l'UE aux Balkans occidentaux : Chronique d'un échec annoncé

Cet article analyse l'efficacité de l'instrument d'aide de pré-adhésion (IAP) proposé par l'UE aux Balkans de l'Ouest. L'analyse se concentre sur les faiblesses de l'IAP. Partant de l'approche théorique développée par G. Myrdal sur l'aide et sur les programmes antérieurs d'aide aux pays en transition, cette étude se propose d'esquisser les contours d'un véritable Instrument d'aide à l'intégration (IAI)

JEL: F02, F35, H79

This article analyses the efficiency of the EU Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) to the Western Balkans regarding its objectives. Since this Instrument contains the pre-established pre-accession rules and operating mechanisms, the analysis focused on the weaknesses of the current IPA. Based on both the theoretical framework of G. Myrdal on the Aid concept and on previous aid programs to transitional countries, the differences between the IPA and a real Integration Aid Instrument (IAI) will be presented.

JEL: F02, F35, H79

Assen SLIM*

« Le statut de pays candidat ne préjuge en rien de l'admission de ce pays dans l'Union »

Centre d'information sur l'Europe¹

(<http://www.touteurope.fr/fr/actions/construction-europeenne/elargissement.html>, consultation du 01/04/2011)

INTRODUCTION

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, le nouvel Instrument d'aide de Préadhésion (IAP)² proposé par l'UE est innovant à plusieurs égards. Pour la première fois, un seul outil rassemble l'ensemble des mécanismes de soutien à la préadhésion et du processus de stabilisation et d'association qui avait foisonné durant la décennie précédente (1998-2006). En outre, une distinction est opérée entre les pays ayant le statut de candidats (Croatie, Macédoine, Turquie) et ceux ayant le statut de candidats potentiels tels que définis par le Conseil européen de Santa Maria da Feira le 20 juin 2000 (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie y compris Kosovo tel qu'il est lui-même défini dans la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 10 juin 1999). Enfin, l'IAP fait intervenir plusieurs Directions générales (DG)³ de la Commission européenne sur des programmes communs. « L'IAP vise ainsi à améliorer l'efficacité et la cohérence de l'aide (...) sur la base des principaux enseignements tirés des précédents instruments d'assistance extérieure et de préadhésion »⁴.

L'IAP est-il pour autant une révolution ? Peut-on, dès à présent, lui prédire une efficacité à toute épreuve sur le terrain ? Le doute est permis puisqu'on retrouve à l'identique dans cet outil les anciens instruments de préadhésion ainsi que la plupart des règles et mécanismes de fonctionnement des programmes passés. Aussi est-il tentant d'établir un premier bilan de l'aide de préadhésion de la décennie précédente, d'en présenter les principaux enseignements, de se demander ce qu'il en est réellement de cette « mutation » de l'assistance, de s'interroger sur ses tenants et aboutissants et d'essayer de définir les contours de ce que pourrait être une véritable « aide d'intégration ». Pour ce

* *Maître de conférences à l'Inalco, Professeur à l'Essca, chercheur au Cemi (Ehess) – assen.slim@inalco.fr*

¹ <http://www.touteurope.fr/fr/actions/construction-europeenne/elargissement.html>, consultation du 01/04/2011.

² Règlement du Conseil (CE) n°1085/2006 adopté le 17 juillet 2006 (Journal officiel n°L210 du 31/07/2006, pp. 82-93). Notons qu'il s'agit de l'aide multilatérale de l'UE. Nous ne prenons pas en compte ici l'aide bilatérale officielle (accordée directement par les Etats européens) et privée (ONG, Banques, donateurs privés).

³ Un lexique en fin d'article regroupe l'ensemble des abréviations, acronymes et sigles cités dans cet article.

⁴ Commission européenne : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/e50020.htm> (consultation du 03/03/2011).

faire, il est nécessaire de rappeler dans une première partie les similitudes et les divergences entre l'IAP et les anciens instruments de préadhésion. Un examen critique des conséquences de ces derniers dans les cas de la Bulgarie et de la Roumanie conduit, dans une deuxième partie, à confirmer les doutes quant à l'efficacité de l'IAP dans le cas de la Croatie et de la Macédoine. Le choix de ces quatre pays est justifié par leur relative similitude tant en matière de transition postsocialiste qu'au regard de leur niveau de développement. Enfin, toute tentative de bilan et d'appréhension des effets de l'aide ne saurait se limiter à la seule formulation de critiques. C'est pour cette raison, qu'une troisième partie apporte des éléments de réflexion sur la notion d'aide et sur ce que serait une véritable « aide d'intégration ».

L'IAP (2007-2013) : des habits neufs pour des programmes anciens

A la fin des années 90, l'aide de préadhésion adressées aux pays candidats de l'époque s'est bâtie sur trois instruments : PHARE (Règlement du Conseil 3906/89 modifié en 1997), ISPA (Règlement du Conseil 1267/99) et SAPARD (Règlement du Conseil 1268/99). L'IAP ne fait que regrouper ces trois instruments en un seul. Il intègre également l'instrument d'aide de préadhésion en faveur de la Turquie ainsi que le programme CARDS (2000-2006) qui correspond à l'aide communautaire octroyées aux Balkans occidentaux dans le cadre des partenariats liés aux processus de stabilisation et d'association. Après avoir montré que les objectifs de l'IAP ne se distinguent en rien des objectifs des programmes de préadhésion passés (A), la programmation et les montants attribués (B) ainsi que les formes (C) et les règles de fonctionnement (D) de l'IAP sont présentés et comparés à ceux des programmes passés.

A. Les objectifs de l'IAP

L'objectif principal de l'IAP est de préparer les pays candidats ainsi que les pays candidats potentiels à une éventuelle adhésion à l'UE. Cet objectif se décline en cinq volets principaux sur la période 2007-2013 : aide à la transition et renforcement des institutions, coopération transfrontalière, développement régional, développement des ressources humaines et développement rural. Les pays candidats bénéficient de l'ensemble de ces cinq volets thématiques tandis que pour les pays candidats potentiels, l'IAP ne se concentre que sur les deux premiers volets. Enfin, le règlement (UE) n°80/2010 de la Commission européenne établit des règles communes pour ces cinq volets

Dans le cadre du premier volet (aide à la transition et renforcement des institutions), l'aide s'adresse aux administrations nationales et répond à différentes priorités qui dépendent de la situation spécifique de chaque pays. Pour la Croatie, la Macédoine et la Turquie, par exemple, l'accent est mis sur l'alignement de la législation sur l'acquis communautaire ainsi que sur le renforcement des capacités administratives nécessaires pour la mise en œuvre des politiques communes (en particulier de la PAC, qui fait partie de l'acquis communautaire). Dans le cas des pays candidats potentiels, la grande priorité du premier volet est l'adoption progressive des normes européennes (en matière de contrôle, de mise en œuvre des politiques, d'élaboration de registres et de statistiques fiables, de capacités d'analyse et de programmation, de structures de paiements agréées conformément aux normes européennes, de conditions clarifiées d'accès au crédit, etc.). Les objectifs de ce premier volet correspondent strictement à ceux du programme PHARE tel qu'il a été mis en œuvre sur la période 1998-2006 en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie.

Le second volet (coopération transfrontalière) « a pour objectif de promouvoir les relations de bon voisinage, de favoriser la stabilité, la sécurité et la prospérité, dans l'intérêt mutuel de tous les pays concerné »⁵. Ce volet permet à la fois de financer des investissements communs entre pays bénéficiaires ainsi que des mesures de renforcement des institutions. Il correspond strictement au volet de coopération transfrontalière (CBC⁶) sous PHARE. Le règlement (UE) n°80/2010 de la Commission européenne étend les possibilités de financement attribuées au titre de ce volet (art. 5).

⁵ Règlement du Conseil (CE) n°1085/2006 adopté le 17 juillet 2006, article 9.

⁶ Règlement du Conseil (CE) n°2760/98 du 18 décembre 1998.

Le troisième et le quatrième volet préparent les pays aidés à la mise en œuvre et la gestion de la politique de cohésion de l'UE et plus particulièrement au FEDER et Fonds de cohésion pour le volet 3 et au Fonds social européen pour le volet 4. Ces deux volets de l'IAP étaient initialement pris en charge dans le cadre du programme PHARE.

Le cinquième volet, consacré au développement rural, prend appui sur un programme spécial appelé IPARD et affiche un double objectif : aider à la mise en œuvre de l'acquis communautaire dans le domaine de la PAC et contribuer à l'adaptation à long terme du secteur agricole. Afin d'atteindre ces objectifs, l'aide dans le cadre d'IPARD s'organise autour de trois grands axes d'intervention : l'amélioration de l'efficacité du marché (investissements visant à restructurer et moderniser les exploitations agricoles, le traitement et la commercialisation des produits agricoles et de la pêche, aide à la mise en place de groupement d'agriculteurs), la préparation de la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales et LEADER (préparation à la mise en œuvre d'actions relatives à l'environnement et aux paysages, élaboration de stratégies de développement rural au niveau local) et enfin le développement de l'économie rurale (amélioration des infrastructures rurales, développement et diversification des activités économiques rurales, formation, assistance technique). Les objectifs de ce cinquième volet correspondent strictement à ceux de l'ancien programme SAPARD (2000-2006) et en partie à ceux d'ISPA (2000-2006).

Similitude des objectifs entre l'IAP et les anciens programmes de préadhésion

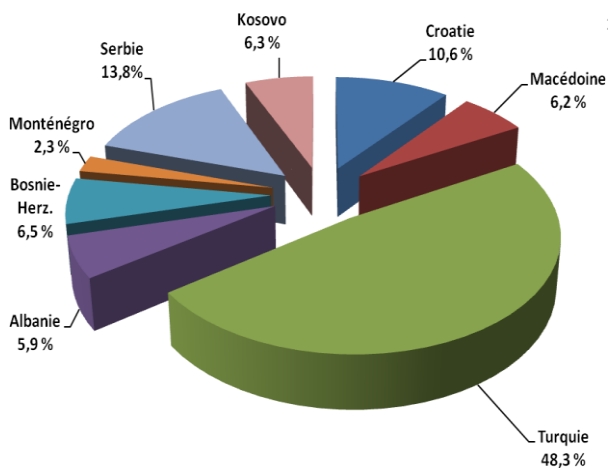
IAP (2007-2013)	Anciens programmes (1998-2006)	Objectifs :
Aide à la transition et renforcement des institutions	PHARE	aider les institutions des pays candidats à se préparer à la gestion des fonds structurels et de cohésion après l'adhésion
Coopération transfrontalière	PHARE (CBC)	Soutenir l'investissement nécessaire pour mettre en œuvre l'acquis communautaire (coopération transfrontalière, cohésion économique et sociale)
Développement régional	PHARE	Accélérer le rattrapage économique des régions les moins développées de l'UE
Développement des ressources humaines	ISPA, PHARE	Appuyer la mise en conformité avec la législation européenne des secteurs de l'environnement et du transport des pays candidats
Développement rural IPARD	SAPARD, ISPA	Soutenir les efforts de préparation des pays candidats en matière de développement rural et de mise en œuvre de l'acquis communautaire dans le secteur de l'agriculture

Source : réalisation d'après divers documents de la Commission européenne

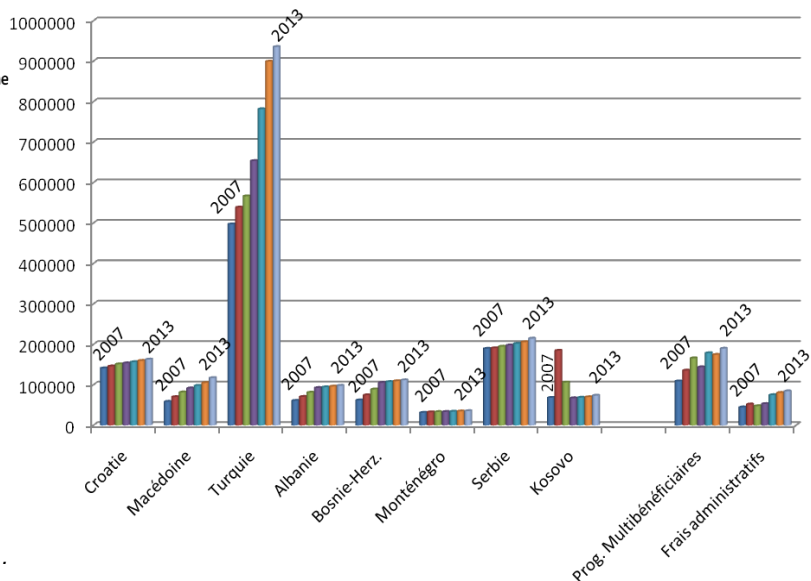
B. Programmation et montants engagés

L'enveloppe globale prévue pour l'IAP est de 11,6 milliards d'euros sur la période 2007-2013, soit 1,3 % du budget prévisionnel total de l'UE, lui-même prévu sur la même période (soit 862,3 milliards d'euros). La ventilation par pays (graphique ci-dessous) indique que les trois pays candidats absorbent près des deux tiers de l'enveloppe globale 65,1 %, le reste étant partagé entre les pays candidats potentiels, les programmes régionaux/horizontaux et les frais administratifs. Les montants par pays sont définis par la taille de la population de chaque pays bénéficiaire, son PIB/hab., les progrès réalisés et les besoins évalués par la Commission. Sur ce point l'IAP est semblable à PHARE qui définissait des allocations nationales pluriannuelles sur sept ans selon les mêmes critères. Par ailleurs, la Commission européenne s'est engagée pour chaque exercice de l'IAP (i.e. l'année civile) à ce qu'aucun pays bénéficiaire ne reçoive moins (en dotations par habitant) que l'exercice précédent. L'objectif est de dépasser avec l'IAP la moyenne de 23 EUR (aux prix de 2004) reçus par habitant au titre du programme CARDS sur la période 2004-2006.

Répartition par pays des fonds IAP cumulés sur la période 2007-2013 (en % du total cumulé)



Répartition par pays et par années des fonds IAP sur la période 2007-2013 (en milliers d'euros)



Source : réalisé à partir des données de l'Annexe 1.

La programmation, dans le cadre de l'IAP repose sur une planification stratégique pluriannuelle définie par la Commission européenne. Cette dernière établit un cadre financier indicatif pluriannuel (CFIP) présentant les dotations financières indicatives sur trois ans par bénéficiaire et par volet IAP⁷. Ces sommes sont basées sur les besoins identifiés, les « capacités d'absorption » et de gestion du pays concerné et le respect des critères de Copenhague. Les derniers CFIP ont été publiés par la Commission le 14 octobre 2009 et portent sur la période 2011-2013. Les CFIP se déclinent ensuite en documents indicatifs de planification pluriannuelle pour chaque pays bénéficiaire. Les derniers documents indicatifs adoptés par la Commission européenne portent sur la période 2011-2013 et prévoient une enveloppe de 5,756 milliards d'euros pour l'ensemble des pays bénéficiaires. Enfin, sur la base de ces documents, la Commission adopte les programmes annuels ou pluriannuels (en fonction du volet auquel ils appartiennent) qui constituent l'action sur le terrain. Dans des termes différents et des modalités de fonctionnement spécifique, les anciens programmes de préadhésion (PHARE, ISPA et SAPARD) obéissaient également au même principe de programmation⁸.

Stratégie de préadhésion retenue dans les documents indicatifs de planification pluriannuelle

Priorité de l'IAP par pays bénéficiaires (2008-2010)
CROATIE : Renforcement des institutions, coopération transfrontalière, préparatifs du pays dans la perspective de sa participation aux politiques communautaires de cohésion et de développement rural
TURQUIE : Soutien à la stabilité des institutions dans le but de garantir les libertés, les droits fondamentaux, la démocratie, l'état de droit, le respect des minorités, ainsi que le dialogue avec l'UE
MACEDOINE : Renforcement des institutions, amélioration de l'Etat de droit
ALBANIE, BOSNIE-HERZEGOVINE, MONTENEGRO, SERBIE, KOSOVO Amélioration de la gouvernance et de l'Etat de droit, soutien au développement économique et social, adoption d'une législation conforme à celle de l'UE et renforcement des capacités à la faire appliquer sur leur territoire
PROGRAMME MULTIBENEFICIAIRES Développement économique et social, échange d'étudiants et de personnels universitaires, appui à la société civile, réformes administratives et judiciaires, lutte contre la criminalité organisée et la corruption, réduction des risques de catastrophes naturelles

Source : réalisation à partir des documents indicatifs pluriannuels de la Commission européenne.

⁷ COM (2006) 672 final, période 2008-2010.
COM (2007) 689 final, période 2009-2011.
COM (2009) 543 final, période 2011-2013.

⁸ Dans le cadre des priorités réajustables définies dans les Partenariat d'adhésion par le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997, les pays candidats devaient définir des programmes nationaux d'adoption de l'acquis. Pour plus de détail, voir A. Hapiot & A. Slim (2003), pp. 48-60.

C. Les formes de l'IAP

Les formes de l'IAP varient selon les volets. D'une manière générale on trouve des mesures de coopération administrative à des fins de formation ou d'échange d'informations (avec envoi d'experts des EM), une assistance technique (mise à disposition d'experts et fournitures d'équipements), des investissements dans les infrastructures réglementaires en vue de soutenir l'alignement sur l'acquis (sur la base de marchés publics ou de subventions), des mécanismes financiers (en coopération avec les institutions financières), un appui budgétaire (accordé de manière exceptionnel et encadré) et des mécanismes spécifiques d'appui à la préparation des projets (comme par exemple des possibilités de préfinancement des projets).

Les opérateurs privés accèdent aux financements par le biais des appels d'offres internationaux pour la passation de contrats de fournitures, de services ou de travaux permettant la réalisation des projets. De leur côté, les opérateurs publics utilisent les instruments de coopération administrative tels que les jumelages et TAEX. La liste des projets en prévision ou ouverts est consultable sur le site « Développement et Coopération EuropeAid » de la Commission européenne⁹.

Exemples de projets IAP actuellement en cours de co-financement dans les pays candidats

Exemple de projets IAP en cours d'exécution dans les pays candidats
TURQUIE : <ul style="list-style-type: none">- Mise en place d'un Centre d'innovation pour l'alimentation (INNOFood / Tubitak)- Mise en réseaux des centres européens d'affaires turques – Phase 1 : Union des Chambres de commerce et des bourses de Turquie (TOBB)- Création d'un réseau d'incubateurs d'entreprises (KOSGEB)- Programme d'élimination des pires formes de travail des enfants et soutien en matière de rescolarisation (3000 enfants concernés)- Développement d'un corridor touristique hivernal à Erzurum (Erzincan et Kars / ministère de la Culture et du Tourisme)- Développement de la Recherche et de l'infrastructure technologique du Technopark Gaziantep (MoIT)- Appui à la recherche dans le domaine industriel (RASET, Elazığ / MoIT)- Aide aux PME à la normalisation et standardisation européenne (Trabzon / MoIT)- Renforcement des PME pour la mise en réseau et la coopération régionale (sous-secrétariat du commerce extérieur et MoIT)- Développement de micro-prêts à l'attention des PME (30 000 € au maximum par PME)- Amélioration des infrastructures ferroviaires- Amélioration de la gestion des déchets solides à Balikesir, Konya et Çorum- Lutte contre la grippe aviaire (surveillance, renforcement des services vétérinaires, systèmes d'information, mesure de contrôle)- Appui à l'amélioration de la sûreté du transport maritime en Turquie- Projet « Call... Don't be silent » d'aide aux femmes victimes de mauvais traitements (Hotline 24/24 fournissant soutien et écoute)
CROATIE : <ul style="list-style-type: none">- Approvisionnement en eau, assainissement et traitement des eaux usées à la Station de Slavonki Brod- Construction d'une décharge et travaux connexes à Kastjion dans la région d'Istrie- Construction d'une décharge et travaux connexes à Mariscina- Création d'un centre d'incubation et de commercialisation de la technologie issue des biosciences (BioCentre)- Réhabilitation des lignes ferroviaires entre Okucani et Novska, entre Novska et Dugo Selo et entre Savski Marof et Zaprešić- Réhabilitation et amélioration de la voie navigable de la rivière Sava- Reconstruction du port de Vukovar (renommé « Port Nouvel Orient »)- Rétablissement de la piste cyclable de la Parenzana (renommée « Route pour la santé et l'amitié »)- Réhabilitation de la ligne ferroviaire (fermée en 1935) entre les régions d'Istrie, de Trieste et de Porec- Soutien à la réforme des tribunaux (gestion, normalisation des documents, outils logiciels, formation du personnel, etc.)- Soutien à l'administration publique et à la réforme de la fonction publique- Mise en place d'un programme national de formation des adultes- Développement du système électronique VIES de lutte contre la fraude fiscale
MACEDOINE : <ul style="list-style-type: none">- Remise à niveau du tronçon routier du Corridor paneuropéen X et construction d'une autoroute reliant Demir, Kapija et Smokvica- Amélioration de la collecte et du traitement des eaux usées à Prilep- Reconstruction de l'église de St. Atanasij- Mise en place d'un programme national d'identification et d'enregistrement des bovins conformément aux règlements de l'UE- Renforcement des capacités d'investigation de la police dans les domaines de la gestion des données et de l'analyse médico-légale- Amélioration du système national de gestion des visas (le N-VIS)- Développement d'un programme de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme- Etablissement d'un cadastre viticole à l'échelle nationale- Extension de l'Université d'Europe du Sud-Est (SEEU) de Tetovo et soutien à la création d'un Centre européen de formation commerciale

Source : Commission européenne (<http://ec.europa.eu>) et divers sites web nationaux (consultés le 07/04/2011)

⁹ Site Développement et coopération EuropeAid de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/europeaid/index_fr.htm (07/04/2011)

En définitive, ces « nouvelles » formes de l'aide sont comparables en tous points à celles des anciens programmes de préadhésion. Pour ISPA et SAPARD, les transferts étaient principalement d'ordre financier, tandis que PHARE proposait une part importante de transfert de savoir-faire par l'intermédiaire précisément de TAIEX et des jumelages. Lancé en 1998 et qualifié rapidement de « catalyseur de la réforme » par la Cour des comptes européenne, le jumelage s'est imposé comme l'instrument de coopération de référence permettant aux pays bénéficiaires d'adapter leurs capacités administratives et judiciaires à la législation communautaire : la Commission européenne identifie des lacunes existantes dans le fonctionnement des administrations des pays candidats ; ces derniers doivent présenter un projet concret de réforme de leur administration à la Commission qui demande alors aux EM de mobiliser des équipes d'experts dirigées par un chef de projet et par un conseiller préadhésion ; ces équipes sont détachées auprès des pays candidats afin d'aider ces derniers à développer leur capacité à mettre en œuvre des aspects spécifiques de l'acquis. De 1998 à fin 2007, 11 000 projets de jumelage ont été mis en œuvre avec l'ensemble des PECO.

D. Les règles de l'IAP

Il est possible de distinguer cinq grandes règles de fonctionnement de l'IAP définissant les conditions de participation aux programmes, d'origine des fournitures, de gestion, d'évaluation et de cofinancement.

Les conditions de participation à l'IAP sont souples (champ large d'acteurs éligibles, dérogations possibles) afin de permettre le meilleur fonctionnement possible des programmes lancés. Les acteurs éligibles sont les personnes physiques et morales de l'UE, de l'AELE, des pays bénéficiaires de l'IAP, de l'IEVP et de toute autre pays tiers lorsqu'il bénéficie de l'« accès réciproque »¹⁰ à l'aide extérieure de la communauté.

Il en va de même pour les règles d'origine selon lesquelles les fournitures et le matériel nécessaires à la mise en œuvre des contrats doivent être originaires de l'UE ou des pays éligibles cités ci-dessus. A l'exception de la condition d'accès réciproque, les règles de l'IAP sont strictement similaires à celles de PHARE, ISPA et SAPARD.

Les règles de gestion de l'IAP prennent appui sur le règlement financier général des Communautés européennes (CE) qui définit les règles et principes applicables à l'établissement et au budget général de l'UE¹¹. La plupart des programmes IAP sont gérés de manière centralisée : les différentes tâches d'exécution sont effectuées directement par les services de la Commission européenne ou indirectement par des agences exécutives créées par cette dernière et dans certaines conditions par des organismes nationaux publics ou entités investies d'une mission de service public. Toutefois, selon les volets et les pays bénéficiaires, il arrive que certaines actions IAP soient exécutées de manière décentralisée (ou « en gestion partagée ») : l'exécution est alors déléguée aux Etats bénéficiaires sur la base de l'attribution d'accréditations aux autorités concernées au sein des pays bénéficiaires. La Commission européenne applique cependant des mécanismes (*ex ante* & *ex post*) de contrôle et de corrections financières et reste ainsi responsable final dans l'exécution du budget. Il peut arriver que la gestion soit conjointe, dans ce cas certaines tâches sont confiées à des organisations internationales. Enfin, dans le cadre des programmes transfrontaliers, la gestion est souvent partagée entre deux pays impliquant néanmoins la mise en place d'une autorité de gestion unique dans l'un ou l'autre des pays. Les anciens programmes de préadhésion étaient exécutés principalement de manière décentralisée. PHARE et ISPA obéissaient au principe de décentralisation *ex ante* : les décisions concernant les marchés publics et les contrats étaient prises par l'autorité contractante et soumises pour approbation préalable à la délégation de la Commission. SAPARD, pour sa part, était mis en œuvre selon le principe de décentralisation *ex post* : l'autorité nationale contractante prenait les décisions sans approbation préalable de la Commission.

¹⁰ Soumis à l'accord de la Commission, adopté après avis du Comité IAP, l'« accès réciproque » reconnaît la qualité de donateur à un pays ou groupe de pays tiers.

¹¹ Règlement (CE, EURATOM) n°1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 remplaçant celui de 1977.

L'évaluation automatique de la gestion des programmes est prévue dans le cadre de l'IAP. Introduite par la Commission en 1996 (pour PHARE), étendue en 2001 à l'ensemble des fonds de préadhésion, l'évaluation automatique vise à fournir une analyse indépendante de l'efficacité des programmes (réalisation des objectifs, performances des parties concernées, capacité des pays candidats à absorber l'acquis). A la fin 2001, par exemple, environ 600 rapports (réalisés par des cellules d'évaluations indépendantes établies dans chaque pays candidats ou directement à Bruxelles pour les programmes multi-pays) avaient été élaborés pour PHARE. Les conclusions de ces rapports ont eu un impact significatif sur la programmation. Les programmes IAP font l'objet d'évaluation *ex-ante*, intermédiaire et *ex-post* de la part de la Commission sur la base d'indicateurs « objectifs et mesurables »¹².

Enfin, le cofinancement est bien connu des EM bénéficiant des fonds structurels. Conformément au règlement financier général de l'UE, la contribution communautaire dans le cadre de l'IAP soutient (mais ne remplace pas) un financement national ou local. En général, la contribution communautaire ne peut dépasser 75 % des dépenses publiques totales éligibles, l'autre partie étant financée par le pays bénéficiaires (sur des fonds publics ou privés) ou par d'autres institutions financières internationales (BERD, BEI, Banque nordique d'investissement). Il est possible, cependant, que ce taux soit augmenté dans « des cas exceptionnels et dûment justifiés » (investissement non générateurs de recettes, mesures de coopération administrative, renforcement des institutions, gestion conjointe, etc.) pour les volets 1, 3 et 5. Ces dispositions relatives au cofinancement étaient déjà présentes dans le cadre des anciens programmes de préadhésion ISPA et SAPARD (avec un taux moyen de contribution communautaire autour de 50 %). PHARE constituait, quant-à-lui, une exception puisque le cofinancement n'y était pas pratiqué.

Taux de contribution de l'UE dans le cadre de l'aide IAP

IAP (2007-2013)	Taux de contribution communautaire	Article de référence Règl. (CE) n°718/2007
Volet 1 : Aide à la transition et renforcement des institutions	75 % (100%)	Article 67
Volet 2 : Coopération transfrontalière	85 %	Article 90
Volet 3 : Développement régional	75 % (85 %)	Article 149
Volet 4 : Développement des ressources humaines	85%	Article 153
Volet 5 : Développement rural	75 % (80-100 %)	Article 173

Les % entre parenthèses indiquent les taux exceptionnels pouvant être accordés dans certains cas.

Source : Règlement (CE) n° 718/2007 de la Commission, portant application du règlement (CE) n°1085/2006 du Conseil.

Finalement, en dehors de quelques modifications (centralisation de la gestion plus marquée pour l'IAP), l'aide aux Balkans occidentaux présente une forte similitude avec les anciens programmes de préadhésion attribués aux NM (10) et au NM (2). Or PHARE, ISPA et SAPARD sont loin d'avoir atteint leurs objectifs et font apparaître des faiblesses qualitatives et quantitatives importantes dans l'aide européenne. L'IAP a-t-il une chance d'échapper à ces faiblesses ?

II. Une thérapie d'échec

L'aide de préadhésion et la référence explicite et permanente à un « acquis communautaire » sont inédites dans l'histoire de l'intégration européenne. Les Balkans occidentaux constituent le troisième groupe de pays concerné par ces évolutions après les NM (10) et les NM (2). Comme pour ses prédécesseurs, l'IAP est censé provoquer un choc sur les institutions et le développement économique des pays candidats afin de les préparer à l'adoption de l'acquis communautaire. Pourtant, direct héritier des anciens programmes PHARE, ISPA et SAPARD, l'IAP n'échappe en rien aux biais de ces derniers et laisse craindre que la thérapie de choc ne se résume finalement qu'à une thérapie d'échec. On y retrouve l'idée que la transition postsocialiste est achevée (A), une enveloppe trop serrée au regard des besoins (B), une centralisation un peu plus marquée de la gestion des fonds (C), une répartition des rémunérations discutables (D) et l'exigence forte de cofinancement (E).

¹² Règlement (CE) n° 718/2007 de la Commission, art. 57 al. 8.

A. Une transition inachevée

Une ambiguïté est à lever concernant l'IAP. Le volet 1, intitulé « aide à la transition et renforcement des institutions », fait ici référence à « la transition vers l'acquis communautaire » et non à la transition postsocialiste vers l'économie de marché. Cette dernière est supposée implicitement achevée dans le cas des Balkans occidentaux. La même évolution s'était produite en 1998 avec les NM (10) et les NM (2) lorsque la Commission européenne avait transformé PHARE en programme de préadhésion. En comptant les trois ou quatre années nécessaires à l'achèvement des derniers contrats passés avant 1998, la plupart des observateurs européens considèrent que la transition postsocialiste dans les NM (10) et NM (2) s'est achevée au début des années 2000. « En 2004, lorsque dix pays sont entrés dans l'Union européenne, nous avons considérés que la phase de transition s'achevait » confirme, par exemple, Jean Lemierre, ancien Président de la BERD¹³.

Cependant, existe-t-il des critères objectifs permettant d'affirmer que la transition postsocialiste est réellement achevée ? Quelles seraient les conséquences d'une transition inachevée sur l'efficacité des instruments de préadhésion ?

La réponse à ces questions dépend en grande partie de la conception que l'on retient de la transition postsocialiste : approche libérale ou courants hétérodoxes. Sous le nom de « consensus de Washington », J. Williamson résume la conception libérale de la transition en dix mesures : discipline budgétaire, réorientation des dépenses publiques vers les activités rentables et vers une meilleure répartition des revenus, réforme fiscale, libéralisation des taux d'intérêt, taux de change compétitif, libéralisation du commerce, libéralisation des IDE, privatisation, dérégulation, protection des droits de propriété¹⁴. Dans cette approche linéaire du changement, dès lors que les dix mesures semblent à peu près réalisées sur le terrain, il apparaît logique d'affirmer que la transition est achevée, d'autant que l'analyse standard postule que la libéralisation (au sens de déréglementation des activités jusque là planifiées et administrées) débouche spontanément sur la formation de marchés libres de biens et services. Cette conception, est manifestement retenue par la Commission européenne ainsi qu'à la BERD.

Cependant, quelques courants hétérodoxes sont apparus à partir du milieu des années 90 montrant chacun à leur manière que la transition postsocialiste ne saurait être réduite à cette conception téléologique du changement. Le passage du socialisme au capitalisme n'est pas spontané, l'aboutissement n'est pas connu à l'avance et demeure une construction sociale complexe, dépendante du passé de chaque pays. Des situations de blocages particulières peuvent apparaître, impliquant à leur tour la mise en place de combinaisons institutionnelles (formelles et informelles) inédites¹⁵. C'est finalement la cohérence de l'ensemble de la vision standard de la transition qui est remise en cause. Des résultats jugés positifs par l'approche standard ne le sont plus du tout vus du terrain, en particulier balkanique. Ainsi, la privatisation d'une grande partie de l'économie ne supprime pas les monopoles et n'améliore pas la rationalité des comportements (en particulier lorsque la propriété est « enchevêtrée »¹⁶). La libéralisation des prix et les politiques de stabilisation sont bien réalisées mais se heurtent à des phénomènes inertiels sur les prix (conflit de répartition, monopoles) ce qui ne facilite pas l'amélioration de la compétitivité internationale des Balkans occidentaux et, suite à la libéralisation de leur commerce extérieur, entretient leur déficit courant¹⁷. La libéralisation des taux d'intérêt, réalisée dans tous les Balkans occidentaux, 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). L'évasion fiscale est la règle alors que les réformes fiscales ont partout été réalisées. 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

¹³ Entretien accordé à F. Grouigneau (2008).

¹⁴ J. Williamson, (1990).

¹⁵ Voir J. Kornai (1999).

¹⁶ B. Chavance & E. Magnin (1996).

¹⁷ W. Andreff (2007).

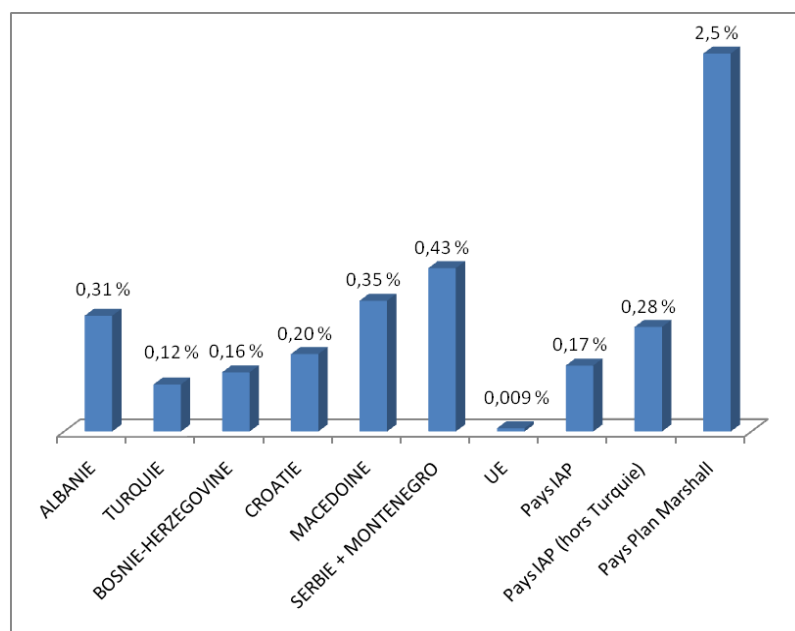
sureffectifs présents dans les entreprises durant la période socialiste) et que les chômeurs ont en général un si ce n'est deux emplois officieux (comme en Macédoine, par exemple¹⁸).

L'IAP accordé aux Balkans occidentaux n'est pas une aide de transition au sens où aucun volet ne prévoit de faciliter les conditions des changements en cours cités ci-dessus. Est-il pour autant une aide à la hauteur de l'adhésion ? C'est la question qu'on peut légitimement se poser au regard de l'enveloppe serrée attribuée aux Balkans occidentaux.

B. Une enveloppe serrée

Pour ceux qui en doutaient, l'IAP n'est pas le « plan Marshall pour les Balkans » annoncé en 1999 par l'UE et chiffré à l'époque à 100 milliards de dollars pour la période 2000-2015¹⁹. Avec ses 11,5 milliards d'euros prévus sur la période 2007-2013 (soit 1,64 milliard en moyenne annuelle), l'IAP apparaît comme l'une des contributions les plus modestes jamais accordée par l'UE dans le cadre de l'aide de préadhésion. Pour l'année 2009 (graphique ci-dessous), la part de l'IAP n'atteint pas 0,2 % du PIB de l'ensemble des pays aidés (0,28 % hors Turquie). La part est de 0,14 % du PIB pour les pays candidats contre 0,31 % pour les pays candidats potentiels. Par comparaison, l'aide de préadhésion aux PECO atteignait, en moyenne annuelle sur la période 1998-2004, près de 0,4 % du PIB de ces derniers²⁰. Même le plan Marshall, pris comme référence par l'UE, est estimé à près de 2,5 % (en moyenne annuelle sur la période 1946-1948) du PIB des pays aidés de l'époque²¹. Les montants prévus dans le cadre de l'IAP apparaissent tout simplement dérisoire au regard de l'objectif à atteindre, à savoir préparer l'adhésion à l'UE.

Part de l'IAP dans le PIB de chaque pays en 2009



Source : Calcul de l'auteur à partir des données Eurostat et IAP.

Pour justifier la faiblesse des montants IAP (à peine 0,009% du PIB communautaire), l'UE met en avant l'argument de la « capacité d'absorption »²² ou de « capacité d'intégration » : les Balkans occidentaux auraient une capacité très limitée à utiliser les crédits engagés dans le cadre de l'aide IAP 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

¹⁸ N. Ragaru et A. Slim, (2007).

¹⁹ N. Vukadinovic, « L'Europe du Sud-Est sous perfusion », *Le Monde diplomatique*, novembre 2000, pp. 18-19.

²⁰ A. Hapiot & A. Slim (2003).

²¹ D'après B. Eichengreen et M. Uzan (1992), p. 15.

²² Règlement (CE) n° 718/2007 de la Commission, art. 5 al. 3-d.

utiliser les aides dans le cadre des règles et des procédures très précises imposées par l'IAP et présentées dans la première partie (en particulier le cofinancement, la programmation et la centralisation).

C. Une recentralisation de la gestion

Le choix entre centralisation et décentralisation de la gestion de l'aide correspond à un arbitrage entre contrôle des fonds et responsabilisation des organismes nationaux. Durant la période 1990-1998, lorsque PHARE était exclusivement dédié à l'appui à la transition postsocialiste dans les PECO, la gestion était centralisée. De l'avis même de la Cour des comptes, le contrôle des programmes a globalement bien effectué même si le processus de contrôle centralisé manquait dans son ensemble de transparence et que certains projets semblaient avoir échappés à tout contrôle²³. En revanche, la centralisation n'est pas sans conséquence sur les délais de paiement des projets engagés. Le retard moyen des décaissements à partir de la date d'engagement des crédits est progressivement passé de 2 ans en moyenne en 1991 à 3 ans en 1995 pour atteindre 5 ans en 1999, avec certains projets allant jusqu'à 8 ans et demi²⁴. Le tableau ci-dessous détaille le taux de décaissement durant les cinq premières années de PHARE. Il ressort que le taux de décaissement des engagements décidés en 1990 valait 31,25 % en 1990, celui des engagements de 1991 valait 25,54 % en 1991, celui de 1992 valait 25,56 % en 1992, celui de 1993 valait 24,11 % en 1993, celui de 1994 valait 18,99 % en 1994 et celui de 1995 valait 21,24 % en 1995. A cela, il faut ajouter qu'une centralisation excessive des procédures tend à démotiver les acteurs de terrain : sentiment d'inutilité des personnels des délégations de la Commission sur place, « lassitude du consultant », désintérêt du bénéficiaire²⁵.

Décalage entre les engagements et les décaissements (contrats signés) de PHARE (1990-1995)

	Millions € Engagements	Contrats signés en					Total	%	
		1990	1991	1992	1993	1994			1995
1990	495,1	154,7	99,5	103,6	27,8	72,2	29,1	486,9	98,4
1991	773,6	0	197,6	179,8	115,3	102,2	171,2	766,1	99,0
1992	1012,3	0	0	258,8	186,0	156,9	219,3	821,0	81,1
1993	1007,9	0	0	0	243,0	149,0	209,1	601,1	59,6
1994	973,3	0	0	0	0	184,9	268,7	453,7	46,6
1995	1154,7	0	0	0	0	0	245,3	245,3	21,2
Total	5416,9	154,7	297,1	542,2	572,1	665,3	1142,9	3374,2	62,3

Source : Assen SLIM (1998).

C'est précisément pour éviter ces problèmes que la Commission a introduit la décentralisation en 1998 et l'a renforcé en 2001. La gestion décentralisée permet de faire coup double puisqu'elle réduit les délais de décaissement des fonds engagés et responsabilise les autorités nationales les préparant ainsi à la gestion des fonds européens. Toutefois, la pratique dans le cas de PHARE, ISPA et SAPARD a révélé une perte de contrôle significative sur les projets conduisant la Commission à retirer à plusieurs reprises les accréditations des agences nationales chargés de la gestion de fonds²⁶.

Tirant les leçons de « l'histoire » de ses programmes d'aide passés, la Commission a opté dans le cas des Balkans occidentaux pour un « ni-ni » : ni centralisation totale, ni décentralisation totale, l'objectif étant bien entendu de cumuler les avantages de l'une et de l'autre procédure. Comme on l'a vu, selon les volets et selon les programmes, l'aide IAP est gérée selon l'une ou l'autre manière avec toutefois une tendance plus marquée pour la centralisation. Le risque d'un tel choix est de

²³ Euro-Est, 1995, pp. 25-37. La Cour des comptes cite l'exemple de 25 études portant sur l'agriculture bulgare et ayant coûté 12,5 millions d'euros au total et dont seulement une seule aurait débouché sur un investissement.

²⁴ L'arriéré des engagements à liquider aurait atteint à la fin de 1999 plus de 20 milliards €. Voir Euro-Est (2000), p. IV.

²⁵ L. Delcour (1998), p. 68, Commission européenne (1997), p. 28 et p. 31.

²⁶ Les derniers retraits datent du 23/07/2008 et concernent la Bulgarie. Les deux agences bulgares chargées de la gestion des fonds se sont vues retirer leurs accréditations. La Commission, considérant qu'une partie des fonds auraient été détournée pour des projets privés et qu'une autre aurait financé la campagne électorale du Président, a décidé de geler l'attribution de 500 millions d'euros à ce pays (250 millions pour la réforme des institutions et 250 millions pour les transports et l'agriculture).

cumuler non pas les avantages, mais l'ensemble des inconvénients évoqués précédemment, aggravés par l'instabilité inhérente à la transition postsocialiste inachevée dans les Balkans. Si des retards importants devaient apparaître dans la gestion des programmes plutôt centralisés de l'IAP, les objectifs définis dans les termes de référence de certains projets risquent d'être périmés au moment de leur exécution. Il est même possible d'imaginer, au regard du *turn over* important des entreprises (comme en Macédoine, par exemple) que les bénéficiaires aient disparu, fait faillite ou perdu leur part de marché. Quant aux programmes décentralisés de l'IAP, une opposition d'intérêt est à craindre entre la Commission européenne, d'une part, qui impose des recommandations très précises en matière de contrôle renforcé et de suivi de l'exécution des projets et les autorités de gestion locales dans les Balkans occidentaux (nationales ou régionales) dont les finances sont limitées et qui sont, de ce fait, enclines à réduire leurs frais généraux.

D. Une répartition inéquitable des fonds

Comme dans le cas de ses prédécesseurs, l'IAP apparaît inégalement réparti entre les pays bénéficiaires. Dans la perspective d'une intégration à l'UE, G. Myrdal soutiendrait certainement que cette inégalité est justifiée si elle permet de corriger des écarts de niveaux de richesse entre pays, qu'elle jouerait ainsi le rôle de vecteur allant vers plus d'équité et serait même une condition « nécessaire à la création d'une réelle égalité des chances »²⁷. Or ce n'est précisément pas de cette façon que les enveloppes sont réparties entre pays bénéficiaires. Le tableau ci-dessous indique pour l'année 2007 (première année de fonctionnement du programme) l'importance de l'aide IAP par individu dans chaque pays. Il ressort que ce ne sont pas systématiquement les pays les plus pauvres qui bénéficient des soutiens IAP par habitant les plus élevés. Ainsi, la Croatie et le Monténégro, pays parmi les plus riches des Balkans occidentaux en 2007, reçoivent respectivement 31,8 et 52,5 € contre seulement 16,9 et 13,5 € pour l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine. L'écart-type pour l'ensemble de la distribution (aide IAP totale / population totale des Balkans occidentaux) en 2007 vaut 14,1 €. En d'autres termes, les pays moins pauvres reçoivent en moyenne les aides les plus importantes tandis que les pays les plus pauvres reçoivent les aides les plus faibles. Un constat exactement similaire avait été dressé dans le cadre de PHARE (1990-1997) et de PHARE (1998-2004), ISPA et SAPARD : les pays du triangle dit de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie), bien qu'ayant les niveaux de PIB/hab. les plus élevés des PECO ont absorbé à eux seuls plus de 60 %²⁸ des financements européens ce qui avait fait dire à J. Sgard que *"l'aide est généralement plus efficace dans les pays qui en ont a priori le moins besoin"*²⁹.

Comparaison des aides de l'UE / hab. (en SPA) et autres indicateurs

Pays	Aide à la transition PHARE (€/hab./an) (1990-1997)	Aide à la préadhésion PHARE, ISPA, SAPARD (€/hab., 2000)	Aide IAP (€/hab.) (2007)	PIB/hab. en SPA (€) (2006)	PIB/hab. en SPA (EU-27 = 100) (2006)	Population (2007)
Bulgarie	10,24	33,89	-	28200	36,6	7679290
Roumanie	4,84	29,55	-	21610	38,7	21565119
Albanie	16,11	-	16,94	4935	21,0	3600000
Macédoine	9,29	-	28,65	6627	28,2	2041941
Bosnie-Herzégovine	7,29	-	13,53	6110	26,0	4590310
Croatie	-	-	31,80	12220	52,0	4441238
Serbie	-	-	23,42	7755	33,0	8100000
Kosovo	-	-	32,52	1150	4,9	2100000
Monténégro	-	-	52,51	6997	29,8	597987
Turquie	-	-	7,13	9635	41,0	69689256
Prog. Multi-pays	0,77	-	1,15	-	-	-
TOTAL	7,47	13,56	13,27	-	-	-

Source : réalisation de l'auteur à partir des données Eurostat et IAP.

²⁷ G. Myrdal, 1958, p. 14.

²⁸ A. Slim (2001), pp. 251-262.

²⁹ J. Sgard (1997), p. 191.

Enfin, ajoutons que les écarts entre les honoraires versés aux experts de l'UE et ceux versés aux experts locaux des pays IAP demeurent aussi excessifs que ceux constatés dans le cadre de PHARE : écarts pouvant aller de 1 à 8 en faveur des experts de l'UE, ce qui peut faire apparaître l'aide de préadhésion comme majoritairement destiné aux consultants occidentaux³⁰. L'annexe 7 présente des écarts allant de 1 à 7 entre les experts locaux et les experts de l'UE dans le cadre d'un projet PHARE mené en Bulgarie en 2002. De tels écarts seraient justifiés, selon la Commission européenne, par les différences de parités de pouvoir d'achat entre la Bulgarie et la France. Cependant, le calcul simple ci-dessous montre que la Commission surestime systématiquement la correction PPA en faveur des experts de l'UE. Il apparaît que les 1100 € journaliers versés à l'expert français équivalent réellement (après correction sommaire de la PPA) à 347 € pour le Bulgare, contre seulement 150 € inscrits au contrat (soit un manque à gagner de 197 € par jour). Inversement, si l'expert français était payé au prix journalier du Bulgare (soit 150 €), il toucherait alors 475 € après correction par la PPA au lieu des 1100 € inscrit au contrat (soit 625 € de moins par jour).

Comparaison des prix journaliers PHARE entre les experts de l'UE et les experts locaux

Pays du contrat PHARE de l'annexe 7	PIB/hab. en € SPA (2002) (A)	PIB/hab. en € courants (2002) (B)	Prix journalier d'un expert En € courants (C)	Prix journalier d'un expert En € SPA D = (C.A / B)
France	23728,8	25132,6	1100	1038,6
Bulgarie	6340,8	2118,7	150	448,9
Expert bulgare payé au prix (SPA) de l'expert français			(D . B) / A	
France	23728,8	25132,6	1100	1038,6
Bulgarie	6340,8	2118,7	347	1038,6
Expert français payé au prix (SPA) de l'expert bulgare			(D . B) / A	
France	23728,8	25132,6	475	448,9
Bulgarie	6340,8	2118,7	150	448,9

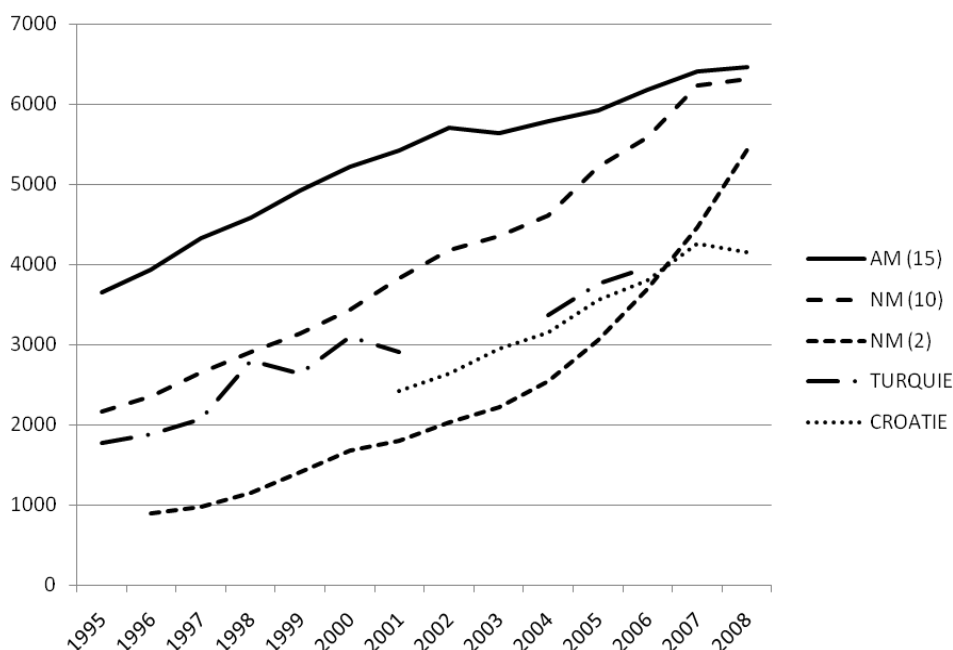
Source : réalisé à partir des données Eurostat pour les PIB/hab. (SPA) et des données de l'Annexe 7.

E. L'exigence forte du cofinancement

Le cofinancement est basé, comme on l'a vu, sur l'idée selon laquelle les fonds européens ne doivent pas remplacer les aides nationales, mais les compléter. Cependant, le cofinancement a montré ses limites dans le cadre de l'aide de préadhésion aux NM (10 & 2). En effet, contraintes par les critères restrictifs de Copenhague (en particulier en matière de contrôle des déficits budgétaires), le plus souvent fortement endettées, les collectivités locales des NM (10 & 2) se sont trouvées limitées dans les projets qu'elles étaient susceptibles de soutenir (« capacité d'absorption limitée » dans la terminologie de la Commission européenne). Le durcissement de leur contrainte budgétaire associé à la volonté de capter le flux le plus important possible de l'aide de préadhésion a amené les collectivités locales à faire des choix de financement vers des projets rentables à coup sûr. Ce phénomène a contribué à l'accentuation des inégalités régionales, comme en atteste le graphique ci-dessous. A chaque fois que le cofinancement est appliqué, les écarts moyens par rapport à la moyenne des PIB/hab. (SPA) s'accroissent : c'est le cas pour les AM (fonds structurels), les NM (PHARE, ISPA, SAPARD) et les pays candidats (CARDS pour la Croatie et instrument de préadhésion pour la Turquie).

³⁰ A. Mayhew (1995), p. 135-158.

Evolution des écarts-type des PIB/hab. (SPA) des régions NUTS II (1995-2008)



Source : réalisé à partir des données Eurostat (extraction du 18/01/2011)

Obéissant aux mêmes règles de cofinancement, l'IAP laisse craindre une aggravation des inégalités régionales au sein des pays candidats et candidats potentiels. Ce « nouvel » instrument d'aide n'est finalement novateur dans aucun domaine. Il n'est pas un plan Marshall-bis pour les Balkans occidentaux et encore moins une aide « d'intégration » à l'UE.

« La critique est aisée et l'art est difficile »³¹. La Commission pourrait légitimement faire sienne cette maxime de Philippe Néricault Destouches prononcée par Philinte en 1732. C'est précisément pour cette raison que la troisième partie de cet article se propose d'esquisser les contours de ce que devrait être une véritable aide d'intégration.

III. L'aide d'intégration

Il y a peu de chance que l'IAP prépare les Balkans occidentaux à l'intégration à l'UE, car l'IAP n'est pas une aide d'intégration. Cette dernière partie présente la notion d'aide d'intégration (A) et montre ce qu'il faudrait changer dans l'IAP pour en faire un véritable IAI pour « Instrument d'aide à l'intégration » (B)

A. Qu'est-ce que l'aide d'intégration ?

Contrairement à l'IAP, l'aide d'intégration est une aide qui laisse une chance à l'intégration. « Dans la hiérarchie des mots obscurs et sans beauté dont les discussions économiques encombrant notre langue, le terme d'intégration occupe un bon rang »³². Comme le rappelle F. Perroux, toute la difficulté consiste à s'entendre sur la notion d'intégration économique.

Malgré le très grand nombre des approches possibles de l'intégration économique, peu d'entre elles proposent des mécanismes concrets d'intégration : nous retiendrons ici la théorie des unions douanières initiée par J. Viner en 1950 et la théorie de l'intégration économique internationale proposée par G. Myrdal en 1958.

³¹ P. N. Destouche (1732), acte 2, scène 5.

³² F. Perroux (1954), p. 429.

J. Viner est le premier à définir l'intégration comme la formation d'une union douanière entre au moins deux pays, c'est-à-dire une zone de libre-échange accompagnée d'un tarif douanier commun et d'une répartition du revenu douanier entre les pays membres³³. Le mécanisme à l'œuvre ici est le marché. L'intégration passe forcément par l'ouverture des marchés nationaux pour déboucher sur la formation d'un seul et vaste marché où règne le libre-échange.

Au sens de G. Myrdal, en revanche, l'intégration économique passe en priorité par la réduction des inégalités de développement et l'accès à une « réelle égalité des chances ». L'auteur distingue l'intégration économique mondiale de l'intégration économique nationale. Dans les deux cas, ce sont les écarts de développement entre pays (ou régions d'un même pays) qui sont à l'origine d'un état de « désintégration économique » (ou plus exactement de « non-intégration »)³⁴. Cette fois, ce n'est pas le marché, mais la « solidarité » qui est retenue comme mécanisme central d'allocation des ressources permettant d'accéder à l'intégration. G. Myrdal considère même qu'« une définition de l'intégration internationale en termes de libre-échange international est, par conséquent, aussi fautive que l'est celle formulée par référence au marché »³⁵.

En définitive, ce rappel théorique sommaire permet de poser une première définition de l'aide d'intégration : il s'agit de l'action qui permet de rapprocher les niveaux de développement des pays/régions et d'en faciliter les échanges. Par ailleurs, deux mécanismes distincts ont été mis en lumière : le transfert direct de ressources par l'intermédiaire de l'aide (financière, matérielle) et le transfert indirect de ressources grâce au marché.

B. De l'IAP à l'« IAI »

Que faire pour que l'IAP devienne un véritable « instrument d'aide à l'intégration » (IAI) ? Ces changements sont-ils envisageables, possibles ?

Un IAI impliquerait la réalisation immédiate de quatre actions distinctes et complémentaires : augmenter significativement les montants transférés ; suspendre le cofinancement des projets sur la période 2007-2013 ; lever les conditionnalités économiques restrictives associées à l'aide ; créer une asymétrie commerciale entre l'UE et les Balkans occidentaux.

Augmenter significativement les montants est la manière la plus rapide et la plus efficace pour agir directement sur les niveaux de développement des Balkans occidentaux. La « capacité d'absorption » (ou « capacité d'intégration ») avancée par la Commission est une notion très relative et fortement discutée depuis le Conseil européen de juin 2006. Pourquoi la Commission a-t-elle estimé que la capacité d'absorption de l'aide IAP par les Balkans occidentaux ne dépasserait pas 0,17 % de leur PIB en 2007 ? Que dire alors de la capacité d'absorption des NM (10) fixée en moyenne à 0,3 % avant 2004 et à 0,8 % après l'adhésion de ces derniers à l'UE ? Que penser du plan Marshall estimé à 2,5 % du PIB de pays ruinés et détruits après la Seconde Guerre Mondiale ? Que conclure de l'aide au décollage de Taiwan et de la Corée du Sud estimée (en moyenne annuelle) entre 5 et 8 % du PIB des bénéficiaires³⁶ ? L'histoire de l'aide enseigne finalement qu'il n'existe pas de seuil objectif pour calculer la « capacité d'absorption » d'un pays.

Part des transferts publics* dans le PIB et la demande allemande (1991-1999)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Transferts nets en % du PIB est-allemand	53,0	50,0	46,5	40,7	35,5	34,1	32,4	31,2	32,8
Transferts nets en % du PIB ouest-allemand	4,1	4,7	5,3	5,0	4,6	4,5	4,3	4,0	4,4

³³ J. Viner (1950), p. 5.

³⁴ « L'un des grands obstacles à l'intégration internationale est justement le fait que tant de pays soient encore si mal intégrés nationalement », G. Myrdal (1958), p. 67.

³⁵ G. Myrdal (1958), p.481.

³⁶ Pour la période 1956-1960. Voir M. Aglietta *et alii.*, 1992, p. 237.

Transferts nets en % de la demande intérieure	31,2	31,7	31,4	29,3	29,0	28,0	27,0	27,0	28,0
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------

* Sans les amortissements exceptionnels, les versements d'intérêts et de remboursements, primes d'investissement inclus.
Source : D'après Ragnitz et alii. (2000), cité par A. Labrousse (2003), p. 61.

L'unification allemande détient le record puisque les six Länder est-allemands ont reçu 1235,7 milliards DEM cumulés entre 1991 et 1999 (soit 659,3 milliards €), ce qui représente une moyenne annuelle de 40 % de leurs PIB et de 4,5 % du PIB ouest-allemand. Pour la seule première année des transferts (1991), l'Allemagne de l'Est a reçu 109,2 DEM (soit 58,3 milliards €) ce qui représente 53 % de son PIB de l'époque, à comparer avec le 1,26 milliard € reçu en 2007 au titre de l'IAP par l'ensemble des pays candidats et candidats potentiels (soit 0,17 % de leurs PIB en 2007) ! L'aide allemande a tout juste été suffisante pour rendre l'intégration de l'Allemagne de l'Est possible, sans toutefois avoir réussi à éviter la phase de récession postsocialiste. Pour donner une chance aux Balkans occidentaux d'adhérer à l'UE, il faudrait que l'aide IAP atteigne rapidement un minimum annuel de 50 % de leurs PIB (soit 300 milliards €). Sachant que le budget de l'UE ne dépassera pas les 130 milliards € en 2013, la seule possibilité pour atteindre ce niveau d'aide réside dans l'attribution aux Balkans occidentaux d'aides bilatérales directement financées par les budgets nationaux des pays de l'UE. L'expérience allemande permet de mesurer à quel point l'IAP est loin d'être un IAI. Augmenter les montants attribués implique de suspendre le cofinancement en œuvre actuellement dans l'IAP.

Suspendre le cofinancement, ou tout au moins le « différer »³⁷, permettrait précisément de libérer la capacité d'absorption des Balkans occidentaux. Il n'y a aucune raison objective, on l'a vu, pour empêcher ces derniers d'absorber un nouveau plan Marshall de 300 milliards € à condition cependant que les transferts soient gratuits, entièrement financés par les pays de l'UE et soit orientés en priorité sur le développement économique des régions les plus pauvres. Comme pour l'Allemagne de l'Est, les financements européens pourraient être concentrés dans le soutien à l'investissement, le remboursement d'arriérés de paiement entre les entreprises et d'arriérés sur les salaires, le refinancement des banques, la revalorisation des salaires dans la fonction publique, l'appui massif aux budgets nationaux afin d'aider à la mise en place de système fonctionnels d'assurance sociale mutualisant efficacement les risques individuels (maladie, chômage, retraite). Suspendre le cofinancement implique à son tour de lever l'ensemble des conditionnalités économiques restrictives associées à l'IAP.

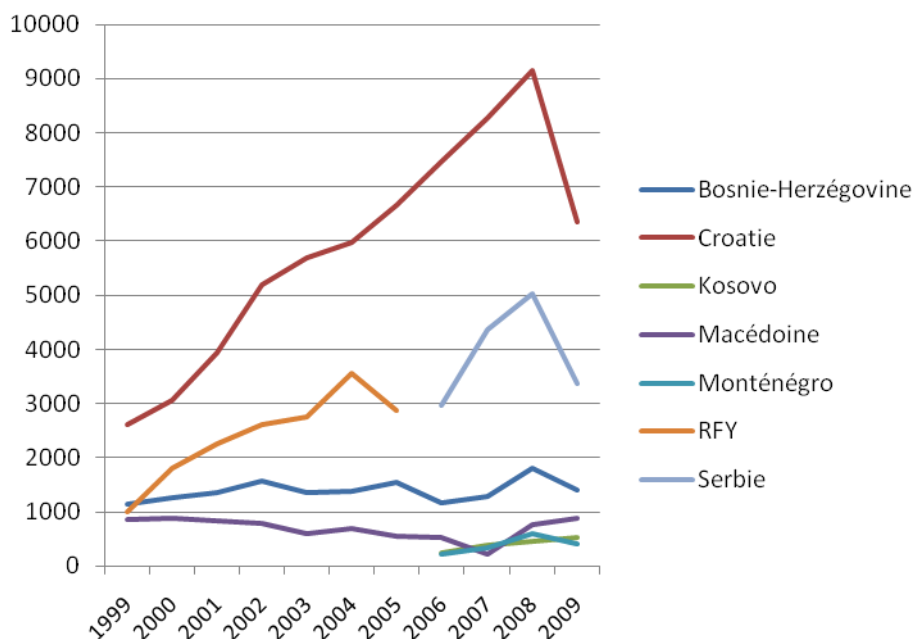
Lever les conditionnalités économiques restrictives associées à l'attribution de l'IAP permettrait d'assouplir significativement la contrainte budgétaire subie par les administrations nationales et locales permettant ainsi à ces dernières de financer un part plus importante de projets peu ou pas rentables. D'une manière générale, l'IAI devrait se démarquer explicitement du consensus de Washington qui précisément prône une réorientation des dépenses publiques vers les activités rentables ! Les niveaux de déficit budgétaire et d'endettement public ne seraient plus définis par rapport aux PIB des pays, mais par rapport à leur capacité d'épargne. Le rôle de l'Etat serait réaffirmé, y compris pour la construction du marché. Cette levée des conditions libérales associées à l'aide permettrait la réalisation d'une quatrième action d'importance : favoriser les Balkans occidentaux dans leur commerce avec l'UE.

Créer une asymétrie commerciale apparaît également incontournable dans la perspective d'une intégration à venir entre les Balkans occidentaux et l'UE. L'asymétrie commerciale consiste pour un pays (ou une région) donné(e), à accorder des avantages commerciaux unilatéraux, durant une période déterminée, à un ou plusieurs de ses partenaires commerciaux. L'asymétrie commerciale présente l'avantage de transférer des fonds massifs vers les pays bénéficiaires de manière décentralisée par l'intermédiaire du commerce. LA solidarité est intégrée alors au commerce. Elle peut utiliser une palette très large d'outils : droits de douanes, taxes fiscales et parafiscales à l'importation, quotas, interdictions, normes techniques, sanitaires et phytosanitaires, subventions aux exportations etc. C'est exactement ce type d'asymétrie qui fut temporairement mise en place lors de l'adhésion de l'Irlande, du Royaume-Uni et du Danemark en 1973, de la Grèce en 1981 ou encore de l'Espagne et

du Portugal en 1986. L'asymétrie commerciale est un mécanisme de transfert massif de ressources assimilable à de l'aide, et qui plus est générateur d'un *processus* d'intégration commerciale (signature d'accords commerciaux) et un rapprochement des niveaux de développement entre pays membres de l'union. Les Accords d'association (AA) signés entre 1991 et 1995 entre les NM (10 & 2) et l'UE intégraient un « principe d'asymétrie » selon lequel l'UE s'engageait à réduire plus rapidement que les pays candidats son niveau moyen de protectionnisme. Toutefois, tel qu'il a été appliqué dans le cadre des AA, ce principe d'asymétrie a eu des effets limités, voire contraire à la notion d'aide d'intégration. En premier lieu, l'asymétrie a été atténuée par une série de clauses (clause de réciprocité, clause de sauvegarde, clause antidumping, clause des industries naissantes). En second lieu, les AA excluaient de la négociation un grand nombre de produits dits « sensibles » (agricoles, textiles) pour lesquels les NM avaient des avantages comparatifs forts. Enfin, certains NM (pays Baltes par exemple) ont totalement libéralisé leur commerce avec l'UE dès la signature de leurs AA, ce qui créait de fait une asymétrie inverse dont a bénéficié l'UE. Rétrospectivement les AA, avec leur principe d'asymétrie, sont apparus nettement moins avantageux pour les NM que les concessions commerciales accordées antérieurement aux pays socialistes, comme en attestent leurs déficits commerciaux récurrents avec les AM (15) depuis 1991³⁸.

En dehors de la Turquie qui est membre de l'union douanière de l'UE depuis 1995 (et qui de ce fait ne bénéficie d'aucune asymétrie en sa faveur), les autres pays bénéficiaires de l'IAP sont signataires d'Accords de stabilisation et d'association (ASA) avec l'UE³⁹. Ces accords n'intègrent pas de principe d'asymétrie dans leurs volets commerciaux et risque de favoriser l'augmentation de l'excédent commercial que réalise l'UE sur les Balkans occidentaux depuis le milieu des années 90 (graphique ci-dessus).

Evolution du solde de la balance commerciale de l'UE27, millions € (1999-2009)



Source : réalisé à partir des données Eurostat (extraction du 07/04/2011)

³⁷ Comme le suggère A. Slim (2004), p. 140.

³⁸ R. Chavigny (1996), p. 198 ; P. A. Messerlin (1993), p. 357 ; A. Slim (1998), p. 49. Les NM (hors Baltes, Chypre et Malte) et l'UE avaient signé en 1988 des Accords de commerce et de coopération (dits de « première génération ») basés sur le SPG qui instituait des concessions communautaires unilatérales totales pour de nombreux produits. Avec la signature des AA, les NM ont perdu le bénéfice du SPG.

CONCLUSION

Le 12 juin 2006, lors de la signature de l'ASA UE/Albanie à Tirana, le délégué de la Commission européenne Lutz Salzman estimait qu'il faudrait à l'Albanie « au moins 15 ans » avant de pouvoir devenir membre de l'UE⁴⁰. Cette estimation peut aisément être étendue à l'ensemble des pays candidats et candidats potentiels : la transition postsocialiste n'est achevée nulle part (hors Turquie) et les niveaux de développement demeurent éloignés de celui de l'UE (les PIB/hab. en SPA s'étalant de 4,9 % de celui de l'UE27 pour le Kosovo à 52 % pour la Croatie). Toutefois, les « 15 ans » risquent d'être bien vite dépassés si l'UE s'en tient strictement à un renouvellement à l'identique de l'IAP en 2013.

Seule une aide d'intégration (IAI) serait en mesure d'accélérer le processus d'intégration entre les Balkans occidentaux et l'UE : passage à 300 milliards € transférés annuellement (au lieu des 1,63 milliard en moyenne annuelle de l'IAP entre 2007 et 2013), suspension du cofinancement des projets, levée des conditionnalités libérales de l'aide et sortie du consensus de Washington, mise en œuvre de l'asymétrie commerciale ou du SPG dans les ASA. Cette transition d'une aide « déception » vers une aide d'intégration ne pourra voir le jour qu'entre acteurs actifs ne faisant pas semblant d'être impliqués mais l'étant vraiment. La meilleure façon de paraître, n'est-elle pas précisément d'être vraiment ce qu'on veut paraître, comme l'enseignait déjà le philosophe grec Socrate au V^e s. avant J.-C. ?

L'intégration est ainsi, c'est un défi. Un défi à l'égoïsme, à l'avarice, à l'étroitesse de vue. Elle ne peut s'imposer que par l'adhésion de tous, ce qui, aujourd'hui, est loin d'être réalisé.

³⁹ ASA UE/Macédoine (mars 2004) ; ASA UE/Croatie (janvier 2005) ; ASA UE/Bosnie-Herzégovine (octobre 2005) ; ASA UE/Albanie (juin 2006) ; ASA UE/Monténégro (mars 2007) ; ASA UE/Serbie (toujours non signé en décembre 2008, subordonné à la coopération de Belgrade avec le TPIY) ; ASA UE/Kosovo (négociations pas encore ouvertes).

⁴⁰ Propos recueillis sur le site <<http://www.touteurope.fr>> (consultation du 01/04/2011)

Lexique :

AA	: Accords d'association
AEE	: Agence européenne pour l'environnement
AELE	: Association européenne de libre-échange (AELE + UE = EEE)
AM (15)	: Anciens Etats membres de l'UE avant l'élargissement de 2004
ASA	: Accords de stabilisation et d'association
BERD	: Banque européenne de reconstruction et de développement
CARDS	: Programme communautaire d'assistance à la reconstruction, au développement et à la stabilisation
CBC	: Cross-border coopération, programme de coopération transfrontalière dans le cadre de PHARE
CE	: Communautés européennes
CFIP	: Cadre financier indicatif pluriannuel
DEM	: deutschemarks
DG	: Direction générale de la Commission européenne
EEE	: Espace économique européen
EM	: Etats membres actuels de l'UE (27 EM au 18/08/2008)
FEDER	: Fonds européen de développement régional
IAI	: Instrument d'Aide à l'intégration (expression inventée par l'auteur de cet article)
IAP	: Instrument d'Aide de Préadhésion
IEVP	: Instrument européen de voisinage et de partenariat
IPARD	: Instrument de préadhésion pour le développement rural
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
MIPD	: Multi-Annual Indicative Planning Document
NM (2)	: Nouveaux Etats membres de l'UE ayant adhéré en 2007
NM (10)	: Nouveaux Etats membres de l'UE ayant adhéré en 2004
NUTS	: Nomenclature des unités territoriales statistiques de l'UE
ONG	: Organisation non gouvernementale
PAC	: Politique agricole commune
PCand (3)	: Pays candidats
PCP (4)	: Pays candidats potentiels
PECO	: Pays d'Europe centrale et orientale (NM10 & NM2)
PHARE	: Pologne-Hongrie Aide à la reconstruction économique
PIB	: Produit intérieur brut indiquant la production d'un pays ou d'une région
PPA	: Parité de pouvoir d'achat (appelée également « SPA » par Eurostat)
SAPARD	: Special Adjustment Program for Agriculture and Rural Development (Programme spécial pour l'adhésion pour l'agriculture et le développement rural)
SPA	: Standards de pouvoir d'achat éliminant les différences de prix entre les pays
SPG	: Système des préférences généralisées
TACIS	: Technical assistance for Community of independent states
TAIEX	: Technical Assistance and Information Exchange Instrument
TPYI	: Tribunal Pénal International de l'ex-Yougoslavie
UE (27)	: Union européenne à 27 Etats membres

Bibliographie :

Ouvrages et articles :

- 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., Repenser le soutien de la communauté internationale à l'Europe de l'Est, *Observations et diagnostics économiques*, Revue de l'OFCE, n° 42, octobre 1992, pp. 199-248.
- ANDREFF W., *Economie de la transition, la transformation des économies planifiées en économie de marché*, Bréal, 2007.
- CHAVANCE B., MAGNIN E., « l'émergence d'économies mixtes « dépendantes du chemin » dans l'Europe centrale post-socialiste », in R. Delorme (ed.), *A l'Est du nouveau : changements institutionnels et transformations économiques*, coll. Pays de l'Est, L'Harmattan, 1996.
- CHAVIGNY R., *Spécialisation internationale et transition en Europe centrale et orientale*, Collection Pays de l'Est, L'Harmattan, 1996.
- Commission européenne, *Programme Tacis : une évaluation intérimaire*, juin 1997, DG IA, p. 9.

- Communication de la Commission du 14 octobre 2009 au Conseil et au Parlement européen «Instrument d'aide de préadhésion. Cadre financier indicatif pluriannuel pour la période 2011-2013» [543 final].
- Communication de la Commission du 6 novembre 2007 au Conseil et au Parlement européen «Instrument d'aide de préadhésion. Cadre financier indicatif pluriannuel pour la période 2009-2011» [COM(2007) 689 final].
- Communication de la Commission du 8 novembre 2006 au Conseil et au Parlement européen «Instrument d'aide de préadhésion. Cadre financier indicatif pluriannuel pour la période 2008-2010» [COM(2006) 672 final].
- Communication de la Commission du 30 janvier 2002, « Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale »[COM(2002)46 final].
- DESTOUCHES P. N., *Le Glorieux*, 1732.
- EICHENGREEN B. & UZAN M., "The Marshall plan: economic effects and implications for Eastern Europe and the former USSR", *Economic Policy*, n° 14, April 1992, pp. 13-75.
- EURO-EST, n° 38, novembre 1995, pp. 25-37.
- EURO-EST, *Réforme de la gestion de l'aide extérieure*, n° 88, mai 2000.
- DELCOUR L., «L'assistance technique de l'Union européenne à la Russie : les difficultés de l'évaluation», *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1998, vol. 9, n° 4, p. 68.
- HAPIOT A. & SLIM A., « Les aides européennes aux PECO : vers une meilleure affectation des fonds », *Le courrier des pays de l'Est, la Documentation Française*, n°1034, avril 2003, pp. 48-60.
- KORNAĀ J., « Du socialisme au capitalisme : la signification du « changement de système », in CHAVANCE B., MAGNIN E., MOTAMED-NEJAD R., SAPIR J (eds.), *Capitalisme et socialisme en perspective. Evolution et transformations des systèmes économiques*, La Découverte, 1999, pp.317-347.
- LABROUSSE A., *Les mutations de l'économie est-allemande depuis la réunification. Un éclairage institutionnel et évolutionnaire*, Thèse en sciences économiques, Paris, EHESS, octobre 2003.
- MESSERLIN P. A., « Les accords d'association entre la Communauté européenne et les pays d'Europe centrale : une libéralisation en sursis ? », in J.-L. Mucchielli & F. Célime (eds), *Mondialisation et régionalisation : un défi pour l'Europe*, Economica, 1993, pp. 353-375.
- MYRDAL G. *Une économie internationale*, 1958, PUF.
- PERROUX F., *L'Europe sans rivages*, Œuvres complètes, 1954, tome I, PUG, édition de 1990.
- RAGARU N. & SLIM A., « Macédoine 2006-2007 : fierté nationale et fragilités économiques », *Le courrier des pays de l'Est, la Documentation Française*, n°1062, juillet-août 2007, pp. 230-240.
- REGLEMENT (UE) n°80/2010, de la Commission du 28 janvier 2010 modifiant le règlement (CE) n°718/2007 portant application du règlement (CE) n°1085/2006 du Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP)
- SGARD J., « L'élargissement de l'Union européenne et la divergence entre économies en transition », *Revue française d'économie*, vol. XII, n° 2, printemps 1997, pp. 177-201.
- SLIM A., « L'aide d'intégration : l'expérience de l'élargissement européen », in B. Chavance, ed., *Les incertitudes du grand élargissement. L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, L'Harmattan, coll. « Pays de l'Est », 2004, pp. 119-144.
- SLIM A., « 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, 2001, pp. 251-262.
- SLIM A., « L'aide occidentale à l'Europe de l'Est : les leçons d'un demi-siècle d'aide au développement ont-elles été tirées ? », *Transition (ex-Revue des pays de l'Est)*, Bruxelles, n°2, 1998, pp. 29-71.
- VINER J., *The Customs union issue*, Carnegie Endowment for international peace, 1950, New York.
- VUKADINOVIC N., « L'Europe du Sud-Est sous perfusion », *Le Monde diplomatique*, novembre 2000, pp. 18-19.
- WILLIAMSON J., "What Washington Means by Policy Reform," in J. Williamson (ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, 1990.

Sites Internet consultés :

Site de la Commission européenne : données Eurostat, communications de la Commission, Règlements européens, informations factuelles.

<http://europa.eu>

Site du centre de presse Factiva : suivi de l'actualité

<http://global.factiva.com>

Annexe statistique

Annexe 1 : Cadre financier indicatif pluriannuel (2007-2011) de l'IAP, par pays et par volet (à prix courants, en euros)

Pays	Volet	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Croatie	volet 1	49611775	45374274	45601430	39483458	39959128	40872310	38513885	299416260
	volet 2	9688225	14725726	15898570	15601136	15869158	16142542	16698384	104623741
	volet 3	45050000	47600000	49700000	56800000	58200000	59348000	62000000	378698000
	volet 4	11377000	12700000	14200000	15700000	16000000	16040000	18000000	104017000
	volet 5	25500000	25600000	25800000	26000000	26500000	27268000	27700000	184368000
	Total		141227000	146000000	151200000	153584594	156528286	159670852	162912269
Macédoine	volet 1	41641613	41122001	39328499	36317068	28803410	28207479	27941228	243361298
	volet 2	4158387	4077999	4371501	5067526	5124876	5183373	5243041	33226703
	volet 3	7400000	12300000	20800000	29400000	39300000	42300000	51800000	203300000
	volet 4	3200000	6000000	7100000	8400000	8800000	10380000	11200000	55080000
	volet 5	2100000	6700000	10200000	12500000	16000000	19000000	21028000	87528000
	Total		58500000	70200000	81800000	91684594	98028286	105070852	117212269
Turquie	volet 1	256702720	256125297	239550810	211312664	228620919	233900336	238325843	1664538589
	volet 2	2097280	2874709	3049190	9587336	9779081	9974664	10174157	47536417
	volet 3	167500000	173800000	182700000	238100000	293400000	367805000	378000000	1801305000
	volet 4	50200000	52900000	55600000	63400000	77600000	89930000	96000000	485630000
	volet 5	20700000	53000000	85500000	131300000	172500000	197890000	213000000	873890000
	Total		497200000	538700006	566400000	653700000	781900000	899500000	935500000
Albanie	volet 1	54318790	62111756	71377079	82711421	84301650	85987683	87446037	528260416
	volet 2	6681210	8582244	9822921	9973173	10126636	10283169	10666232	66135585
	Total	61000000	70700000	81200000	92684594	94428286	96270852	98112269	594396001
Bosnie-Herz.	volet 1	58136394	69854783	83892254	100688099	102681861	104673499	106870228	626797118
	volet 2	3963606	4945217	5207746	4696495	4746425	4797353	4942041	33298883
	Total	62100000	74800000	89100000	105384594	107428286	109470852	111812269	660096001
Monténégro	volet 1	27490504	28112552	28632179	29238823	29843599	30446471	30996035	204760163
	volet 2	3909496	4487448	4667821	4282690	4310344	4338551	4418687	30415037
	Total	31400000	32600000	33300000	33521513	34153943	34785022	35414722	235175200
Serbie	volet 1	181496352	179441314	182551643	186206679	189956810	193801948	203101005	1316555751
	volet 2	8203648	11458686	12248357	11751753	11922790	12097244	11630694	79313172
	Total	189700000	190900000	194800000	197958432	201879600	205899192	214731699	1395868923
Kosovo	volet 1	68300000	184700000	106100000	64484594	65828286	67070852	70712269	627196001
	volet 2	0	0	0	2815406	2871714	2929148	2987731	11603999
	Total	68300000	184700000	106100000	67300000	68700000	70000000	73700000	638800000
Total prog. nationaux		1109427000	1308600006	1303900000	1395818321	1543046687	1680667622	1749395497	10090855133
Prog. Multibénéficiaires		108980000	135700000	166055000	143888679	178753313	174532378	189904503	1097813873
Frais administratifs		44793000	51950000	47648000	52993000	75000000	80500000	84500000	437384000
Total général IAP		1263200000	1496250006	1517603000	1592700000	1796800000	1935700000	2023800000	11626053006

Volet 1 : transition et renforcement des institutions Volet 2 : coopération transfrontalière Volet 3 : développement régional Volet 4 : développement des ressources humaines Volet 5 : développement rural

Source : réalisation de l'auteur à partir de la Communication de la Commission du 14 octobre 2009 au Conseil et au Parlement européen « Instrument d'aide de préadhésion. Cadre financier indicatif pluriannuel pour la période 2011-2013 » [COM(2009) 543 final].

Annexe 2 : Ecart-type des PIB/hab. des régions NUTS II des NM(10) par rapport à leurs PIB/hab. nationaux en euros (en SPA, de 1995 à 2008)

NM (10)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hongrie Ecart SPA	1925	2164	2395	2638	2954	3440	3911	4483	4475	4731	5096	5604	5827	6021
Pologne Ecart SPA	948	1157	1314	1509	1742	1845	1967	2046	2097	2240	2523	2730	3047	3033
Rép. tchèque Ecart SPA	3070	3296	3741	4286	4767	5235	5981	6375	6726	6905	7467	8111	9225	9305
Slovaquie Ecart SPA	4567	4810	5485	5800	5848	6377	7117	7897	8783	8865	11078	11517	13338	13554
Slovénie Ecart SPA	2482	2677	2970	3182	3536	3677	3960	4243	4667	4950	5162	5515	5940	5940

Les pays n'ayant qu'une seule région NUTS 2 ne figurent pas dans le tableau : Chypre, Estonie ; Lettonie, Lituanie, Malte.

Source : calculs de l'auteur à partir des données Eurostat (extraction du 08/04/2011)

Annexe 3 : Ecart-type* des PIB/hab. des régions NUTS II des AM(15) par rapport à leurs PIB/hab. nationaux en euros (en SPA, de 1995 à 2008)

AM (15)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Allemagne Ecart SPA	4295	4396	4582	4776	4991	5239	5424	5468	5552	5695	5935	6055	6208	6178
Autriche Ecart SPA	4595	4883	4841	5063	5283	5551	5464	5674	5554	5503	5611	5939	6094	6148
Belgique Ecart SPA	7227	7502	7780	7940	8481	9304	9524	10021	9764	9899	10139	10112	10329	10013
Danemark Ecart SPA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5278	5155	5334	5356
Espagne Ecart SPA	2625	2842	3092	3306	3559	3846	3962	4059	3967	4064	4161	4479	4729	4735
Finlande Ecart SPA	3242	3699	4003	4717	5683	5163	6386	6367	5922	6304	5849	5999	5858	5813
France Ecart SPA	3249	3439	3488	3643	3869	4372	4360	4496	4415	4441	4604	4651	5019	5011
Grèce Ecart SPA	2385	2648	2646	2579	2474	2481	2404	2739	2669	2733	2906	3322	3451	3664
Irlande Ecart SPA	3455	3675	5374	5798	6505	7071	7566	8839	8839	8556	9192	9899	10960	9687
Italie Ecart SPA	4784	5031	4907	4174	5211	5534	5690	5544	5563	5629	5652	5827	6141	6169
Pays-Bas Ecart SPA	2697	3299	3349	3447	3725	4127	4395	4558	4380	4664	5043	5588	5286	7005
Portugal Ecart SPA	2360	2447	2681	2862	3051	3331	3287	3704	3649	3823	4112	4480	4586	4616
Royaume-Uni Ecart SPA ^a	4254	4632	5997	6381	6941	7541	7928	8458	8716	9202	9603	10122	10522	11003
Suède Ecart SPA	2994	2693	3497	3852	4117	4354	4061	4201	4291	4704	4892	4854	5276	5154

Les pays n'ayant qu'une seule région NUTS 2 ne figurent pas dans le tableau : Luxembourg.

SPA : Standard de pouvoir d'achat

* : L'écart-type correspond à la moyenne des écarts régionaux par rapport à la moyenne nationale, soit $\sqrt{\sum(X - X_i)^2/N}$ avec X : PIB/hab. national ; X_i : PIB/hab. régional NUTS II ; N : nombre de régions NUTS II dans le pays

- : non communiqué

a : hors UKm5 (North Eastern Scotland) et UKm6 (High Lands and Islands)

Source : calculs de l'auteur à partir des données Eurostat (extraction du 08/04/2011)

Annexe 4 : Ecart-type des PIB/hab. des régions NUTS II des NM(2) par rapport à leurs PIB/hab. nationaux en euros (en SPA, de 1995 à 2008)

NM (2)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bulgarie Ecart SPA	-	889	901	905	1156	1062	1309	1595	1795	2053	2302	2989	3760	4214
Roumanie Ecart SPA	-	-	1039	1397	1652	2304	2292	2476	2651	3028	3818	4380	5168	6657

- : non communiqué

Source : calculs de l'auteur à partir des données Eurostat (extraction du 08/04/2011)

Annexe 5 : Ecart-type des PIB/hab. des régions NUTS II des PCand(3) par rapport à leurs PIB/hab. nationaux en euros (en SPA, de 1995 à 2008)

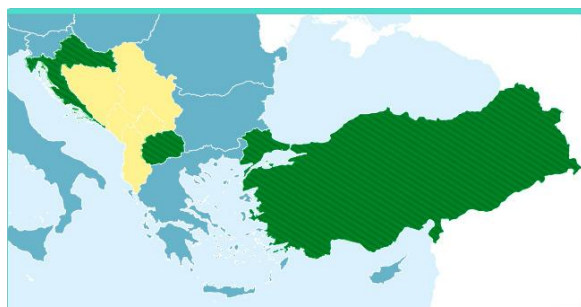
PCand (3)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Croatie Ecart SPA	-	-	-	-	-	-	2417	2631	2951	3153	3550	3804	4252	4155
Turquie Ecart SPA	1771	1884	2070	2793	2642	3091	2903	-	-	3371	3762	3956	-	-

Les pays n'ayant qu'une seule région NUTS 2 ne figurent pas dans le tableau : Macédoine.

- : non communiqué ou une seule région NUTS 2 dans le pays

Source : calculs de l'auteur à partir des données Eurostat (extraction du 08/04/2011)

Annexe 6 : carte des pays bénéficiaires de l'IAP



■ Pays candidats

■ Pays potentiellement candidats

Source : Commission européenne (http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/index_en.htm, consultation du 01/04/2011)

NUTS.

La nomenclature statistique commune des unités territoriales (NUTS) correspond au découpage statistique en régions utilisé par la Commission européenne. Elle répond au besoin de recueillir les informations statistiques nécessaires à la mise en œuvre des fonds structurels. Il existe trois niveaux régionaux : NUTS I (régions peuplées de 3 à 7 millions d'habitants), NUTS II (de 800 000 à 3 millions d'habitants) et NUTS III (de 150 000 à 800 000 habitants).

Le découpage statistique en NUTS imposé par l'Union européenne n'est, en revanche pas complété de prescription administrative. Concernant la structure déconcentrée ou décentralisée de l'Etat, l'acquis communautaire n'impose aucun modèle précis. Selon les pays, il est donc possible que les régions statistiques soient dépourvues d'organes administratifs propres pouvant entraîner une mauvaise répartition des responsabilités en niveau de la programmation. Les partisans d'une approche nationale de la distribution des fonds européens critiquent justement le caractère "artificiel" des régions mises en place (CEE, COM(2002)46 final). Aussi l'existence de NUTS non reconnues comme organes de décentralisation ou de déconcentration administrative peut compliquer la réalisation de la programmation, et les procédures de contrôle.

Annexe 7 : Copie de l'offre reçue par l'auteur de cet article concernant un projet PHARE en Bulgarie en 2002

To the attention of Mr. XXX
Initiator of the assignment

Request for services of 27/9/2002
N°2002/31XXX – Version 2

**FRAMEWORK CONTRACT AMS/451 LOT n°XX
OFFER FOR SERVICES OF IDC**

1. TEAM COMPOSITION AND FEES IN €						
Name of the expert	Position	Availability	Cat.	Unit price	Number of calendar days ⁽¹⁾	TOTAL PRICE
1. XXX	Team leader	18/12/02	I	1100	60	66000
2. XXX	Short-term EU expert	02/12/02	I	985	15	14775
3. XXX	Short-term EU expert	01/12/02	I	820	15	12300
4. XXX	Short-term local expert	02/12/02	III	150	74	11100
5. XXX	Short-term local expert	02/12/02	III	150	73	10950
6. XXX	Short-term local expert	02/12/02	III	150	73	10950
TOTAL OF FEES						126075

2. PER DIEM IN € ⁽¹⁾			
Location ⁽²⁾	Number of days	Lump sum Amount	TOTAL PRICE
1. Bulgaria	60	227	13620
2. Bulgaria	15	227	3405
3. Bulgaria	15	227	3405
TOTAL PER DIEM OF EU EXPERTS			20430

3. REIMBURSABLE COSTS IN € ⁽³⁾			
	Quantity	Unit Price	TOTAL PRICE
Travel ⁽⁴⁾⁽⁵⁾⁽⁶⁾ Paris-Sofia	12	1100	13200
Visa costs ⁽⁶⁾	3	70	210
Transport of materiel an luggage			
Car hiring or other means of transports for displacement of the spot ⁽⁷⁾			
Support personnel (ex. Secretary, driver) ⁽⁷⁾	1	5000	5000
Special equipment ⁽⁷⁾			
Reproduction of additional copies ⁽⁷⁾			
Translation of the report ⁽⁷⁾			
Local experts ⁽⁸⁾	3	10000	30000
TOTAL OF REIMBURSABLE COSTS			49209
GRAND TOTAL (Maximum 199,99 €)			195714

PLACE AND DATE:

Paris, 20/11/2002

Annex:

**Copy: Official entitled to sign the letter of contract
EuropeAid/G/2 (Framework contract)**

NAME AND SIGNATURE

XXX, Managing Director

1. CV of experts
2. Other necessary element(s) to be specified

(1) Per diem only for days when the expert works outside his area of residence.

(2) Use one line per expert per location.

(3) Costs listed below with the exclusion of all other expense

(4) Use one line for each destination.

(5) Full fare economy ticket

(6) Specify visa costs

(7) Expenses to be foreseen and accepted previously by the Commission

(8) As specified in the ToR