

Pour citer ce chapitre d'ouvrage : SLIM A. (2004), « 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.

L'AIDE D'INTEGRATION : **l'expérience de l'élargissement européen**

Assen SLIM¹

*Dans la hiérarchie des mots obscurs et sans beauté dont les discussions économiques encombrant
notre langue, le terme d'intégration occupe un bon rang.*
F. Perroux (1954), p. 429.

Introduction

Qu'est-ce que l'intégration économique internationale ? Cette interrogation se pose à nous avec d'autant plus d'acuité que l'UE connaît actuellement, son plus vaste, son plus intense mouvement d'intégration, à savoir l'élargissement vers treize nouveaux membres (NM)². Elargissement générateur de multiples bouleversements tant de nature économique que politique ou institutionnelle. Jamais concept n'aura mobilisé autant d'équipes de recherche, qui plus est, issues de champs disciplinaires des plus variés ; la pluridisciplinarité s'imposant ici d'elle-même, comme seule garante d'une appréhension complète de l'intégration.

Comme le rappelle F. Perroux, ce « mot obscur » est au cœur du débat économique depuis le milieu du XX^{ème} siècle. Et comme pour tout concept, plusieurs réponses antagonistes ont été formulées. F. Perroux proposera la sienne, consensuelle, englobante : « l'acte d'intégrer rassemble des éléments pour en former un tout, ou bien il augmente la cohérence d'un tout déjà existant »³. Cette définition est suffisamment large pour n'exclure aucune des approches existantes, mais suffisamment précise pour distinguer un *état* (rassemblement d'éléments) d'un *processus* (augmentation de la cohérence). L'idée intuitive de F. Perroux constitue le fil conducteur de notre travail qui s'inscrit avant tout dans le champ disciplinaire de l'économie. Nous montrerons, en ce sens, que différentes approches économiques, au premier abord opposées, peuvent coexister dans un seul et même cadre de réflexion sur l'intégration.

Dans le spectre des définitions possibles de l'intégration économique nous opposerons, les deux bornes extrêmes les plus abouties que sont l'approche vinérienne et l'approche myrdalienne pour montrer en définitive qu'elles ne sont pas si exclusives qu'elles le prétendent et qu'elles peuvent, au contraire, se compléter l'une l'autre. Cette première partie sera également l'occasion de montrer en quoi l'aide est indissociable de tout *processus* d'intégration.

Dans un second temps, nous porterons notre attention sur l'aide de l'UE aux NM postsocialistes. Quatre « générations » de l'aide seront identifiées, renvoyant chacune à une stratégie particulière de l'UE : l'aide de transition, l'aide de pré-adhésion, l'aide structurelle et « l'aide d'intégration » (prospective). Enfin, après avoir posé les limites de l'aide européenne sous ses quatre variantes, nous ébaucherons (dans l'esprit de F. Perroux) les grands traits de ce que devrait être une « aide d'intégration », réalisant ainsi le lien entre J. Viner et G. Myrdal. Contrairement au reste de l'étude, cette dernière étape de la réflexion sera normative.

Lexique

¹ Assen SLIM : maître de conférences à l'Inalco (assen.slim@inalco.fr), Chercheur au Roses (Paris I), Chercheur associé au Cemi (Ehess).

² En 2004 : Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Chypre et Malte. A partir de 2007 : Bulgarie, Roumanie, Turquie.

³ F. Perroux (1954), p. 429.

AA	:	Accord d'association.
ACE	:	Action for cooperation in the field of economics (dans le cadre de PHARE).
APD	:	Aide publique au développement.
BEI	:	Banque européenne pour l'investissement.
BERD	:	Banque européenne pour la reconstruction et le développement.
CAD	:	Comité d'aide au développement de l'OCDE.
FEDER	:	Fonds européen de développement régional.
FEOGA-O:	:	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole – section orientation.
FEOGA-G:	:	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole – section garantie.
FMI	:	Fonds monétaire international.
FMN	:	Firme multinationale.
FSE	:	Fonds social européen
IFOP	:	Instrument financier pour l'orientation de la pêche.
ISPA	:	Instrument for Structural policies for Pre-Accession.
JOPP	:	Joint venture Phare program (dans le cadre de PHARE).
LLEN	:	Link inter european non governmental organisations (dans le cadre de PHARE).
NM	:	Nouveaux membres de l'UE à partir de 2004.
NUTS	:	Nomenclature statistique des unités territoriales.
OCDE	:	Organisation de coopération et de développement économiques.
PA	:	Partenariat d'adhésion.
PECO	:	Pays d'Europe centrale et orientale.
PHARE	:	Pologne-Hongrie aide à la reconstruction économique.
SAPARD	:	Special Adjustment Program for Agriculture and Rural Development.
SIGMA	:	Support for the improvement of governance and management (dans le cadre de PHARE).
SPG	:	Système des préférences généralisées
TACIS	:	Technical assistance for Community of independent states.
TEMPUS	:	Trans european mobility program for university studies (Tempus I & II dans le cadre de PHARE).
UE	:	Union européenne.
UEM	:	Union économique et monétaire.

I. L'intégration économique internationale : de J. Viner à G. Myrdal

Il y a dix ans, l'OCDE publiait une imposante étude sur le thème de l'intégration des pays européens post-socialistes à l'économie mondiale⁴. La dite intégration n'y était perçue que sous le seul angle commercial : les cinq chapitres de l'étude portaient sur la « libéralisation des échanges », la « protection provisoire », la « politique commerciale », les « barrières commerciales » et les « échanges et investissement ». L'approche de l'OCDE n'est pas un cas isolé et révèle sans détours la conception dominante en économie : l'intégration économique doit être d'abord (voire exclusivement) commerciale. Elle se réalise lorsque le libre-échange est total entre plusieurs pays (au moins deux). Cette vision de l'intégration s'appuie sur la théorie néoclassique de l'intégration, aussi bien sur ses développements statiques (J. Viner, J. E. Meade) que dynamiques (R. G. Lipsey, H. Bourguinat, C. Kowalczyk).

Pourtant, la théorie néoclassique n'est pas la seule à avoir proposé une grille de lecture de l'intégration, loin s'en faut. Il existe nombre d'approches alternatives n'utilisant pas la référence au marché pour définir l'intégration. Après un revue sommaire de la plupart d'entre elles, nous insisterons sur la plus aboutie, la plus complète, à savoir l'approche de G. Myrdal. Le rôle et la place de l'aide dans le cadre de le processus d'intégration seront ainsi spécifiés.

A. L'intégration des marchés

La force de l'approche néoclassique de l'intégration économique internationale réside dans sa cohérence interne, la clarté de ses hypothèses et l'appui qu'elle trouve dans l'intense littérature allant de l'équilibre partiel à l'équilibre général. C'est J. Viner qui a proposé le premier, en 1950, de définir l'intégration comme la formation d'une union douanière entre plusieurs 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 membres⁵. Dès ce moment, l'intégration n'est appréhendée que sous le seul aspect de

⁴ OCDE (1994).

⁵ J. Viner (1950), p. 5.

l'ouverture des marchés. L'ensemble des propositions formulées par l'approche standard de l'intégration présente une forte cohérence (aussi bien en statique comparative, qu'en dynamique) et permet surtout la définition de critères opératoires mesurant la viabilité (commerciale) des unions régionales. Nous résumerons ici les principales propositions théoriques de l'approche standard.

En statique comparative (équilibre partiel)⁶, l'intégration entre pays à niveau de développement comparable est censée se traduire par trois effets contraires : les « effets de création de commerce » (*trade-creating effects*), les « flux commerciaux entièrement nouveaux » (*wholly new trade*) et les « effets de détournement de commerce » (*trade-diverting effects*)⁷. Les effets de création de commerce correspondent pour chaque pays membre de l'union au remplacement de productions nationales à coûts unitaires élevés par des importations à coûts unitaires moins élevés en provenance des autres membres de l'union. Les flux commerciaux entièrement nouveaux correspondent à une expansion des échanges non-substitués à la production nationale. L'ensemble de ces effets (de création et d'expansion) entraîne, en théorie, une amélioration du « bien-être » régional⁸. A côté de ces effets « bénéfiques » sont censés se manifester des effets dits de « détournement » (*trade-diverting effects*) de commerce. Ces derniers renvoient au remplacement d'importations à coûts unitaires faibles en provenance de pays tiers (hors-union) par des importations à coûts unitaires plus élevés mais bénéficiant désormais de tarifs préférentiels (ou d'exemptions de tarif) en provenance de l'union. En conséquence, ils sont censés se traduire par une diminution de bien-être régional. Comparant ces trois effets, J. Viner conclut que l'intégration n'est pas forcément avantageuse⁹ et que plusieurs facteurs sont susceptibles de l'influencer¹⁰. Ainsi, les effets de création et d'expansion seront *maxima* lorsque :

- l'union est de grande taille et regroupe des pays à niveau de développement comparable pour une division plus efficace du travail (J. Viner) ;
- l'union adopte un tarif extérieur commun le plus bas possible par rapport au niveau moyen de droits de douanes avant la formation de l'union (J. Viner) ;
- les futurs membres de l'union ont des économies plutôt similaires (fort degré de concurrence) (J. Viner) mais potentiellement complémentaires (J. E. Meade)¹¹ ;
- des différences importantes de coûts unitaires de production existent entre industries des pays membres (J. Viner) ;
- le commerce mutuel initial avant la formation de l'union est important ;
- dans chaque pays membres, offre et demande nationales sont fortement réactives l'une par rapport à l'autre (forte élasticité) ;
- lorsque les nouvelles sources d'approvisionnement sont plus proches des lieux de consommation que ne l'étaient les anciennes (R. G. Akkihal)¹² permettant ainsi des économies sur les coûts de transaction (P. Krugman)¹³.

Comme l'avait pressenti J. E. Meade¹⁴, l'approche vinérienne se complique dès que l'on abandonne les hypothèses restrictives de l'équilibre partiel (voir note 6). C'est R. G. Lipsey (1957-1960) qui le premier a passé le pas en préférant raisonner en équilibre général (offres et demandes affectées par une modification des tarifs douaniers)¹⁵. L'auteur a bien retrouvé les effets prévus par J. Viner, mais il a montré que leur impact sur le « bien-être » était plus complexe que son prédécesseur ne l'avait pensé puisqu'il devenait désormais nécessaire de les comparer aux effets induits pour le reste du monde. Les effets de détournement, par exemple, ne se traduisent pas toujours par une

⁶ Offre et demande nationales restent inchangées suite à une modification des tarifs douaniers. On parle alors d'effets « statiques » de l'union.

⁷ J. Viner (1950), p. 44-46.

⁸ Satisfaction optimale de l'utilité marginale pour les consommateurs, profits optimaux pour les producteurs et recettes fiscales et douanières optimales pour les Etats.

⁹ « Du point de vue du libre-échange, les unions douanières ne sont ni nécessairement bonnes ni nécessairement mauvaises », J. Viner (1950), p. 52.

¹⁰ J. Viner, (1950), pp. 51-52.

¹¹ J. E. Meade (1955), p. 78 et pp. 89-90.

¹² R. G. Akkihal (1973), pp. 42-56.

¹³ Voir P. Krugman (1991) et P. Krugman (1992).

¹⁴ « Comme beaucoup d'idées fondamentales ayant ouvert la voie vers de nouvelles pistes de recherche, l'analyse de Viner est, à mon avis, incomplète à plusieurs égards ; et quand on essaie de la compléter, elle ne reste pas longtemps aussi simple que l'on aurait pu l'imaginer aux premiers abords », J. E. Meade (1955), p. 34.

¹⁵ R. G. Lipsey, 1960, pp. 446-553.

réduction du « bien-être » mondial dans la mesure où ils peuvent selon les cas accroître ou diminuer la production totale de l'union, celle des pays tiers et/ou celle du monde entier considéré comme un tout. Pour R. G. Lipsey il devient impossible de dire *a priori* si la formation d'une zone d'intégration est avantageuse ou non dans la mesure où l'on ne peut connaître à l'avance l'importance des inégalités induites entre les rapports des prix intra-union et des prix mondiaux. D. M. Chaffee (1975), a proposé une généralisation purement algébrique du modèle à trois pays retenu par R. G. Lipsey¹⁶.

En prolongeant les arguments dynamiques de R. G. Lipsey, d'autres auteurs sont arrivés à des conclusions proches. H. Bourguinat (1968), a montré que les processus d'intégration entraînent d'innombrables solutions possibles. M. Lutz et P. Wonnacott (1989), en appliquant les arguments de R. G. Lipsey aux seuls biens intermédiaires, ont confirmé que les détournements de commerce n'entraînaient pas nécessairement une perte nette d'efficacité. En accord avec les conclusions de R. G. Lipsey, C. Kowalczyk (2000) s'est efforcé de faire apparaître de nouveaux effets non vinériens de l'intégration commerciale. Il en va ainsi des achats nouveaux réalisés par l'union auprès des pays tiers et induits par les effets internes de création, d'expansion et de détournement de commerce (*volume-of-trade effects*)¹⁷. C. Kowalczyk a insisté, en particulier, sur les variations (provoquées par la formation de l'union) des prix mondiaux des biens échangés entre les partenaires de l'union et les pays tiers (*terms-of-trade effects*)¹⁸. En combinant ces deux effets, C. Kowalczyk a levé au passage la contradiction apparente entre la proposition de R. G. Lipsey (nécessité d'un commerce mutuel fort avant l'union) et celle de R. Riezman (nécessité d'un commerce mutuel faible avant l'union) puisque désormais tout dépend de la taille des pays formant l'union et de leur capacité à influencer les prix mondiaux¹⁹.

Quoiqu'il en soit, il ressort de cette revue sommaire et non exhaustive des arguments néoclassiques, d'une part que le *processus* d'intégration économique ne peut être qu'une libéralisation mutuelle des échanges entre futurs membres et d'autre part que l'*état* d'intégration optimal est réalisé lorsqu'il existe un seul et vaste marché où règne le libre-échange avec le cas échéant l'existence d'une protection douanière commune et partage des recettes douanières. L'ensemble de ces travaux repose sur le présupposé normatif que le libre-échange conduit forcément à l'émergence de situations « optimales » (au sens de V. Pareto)²⁰ pour les consommateurs, les producteurs et les Etats. Le libre-échange apparaît, dans l'approche standard, comme l'outil permettant de redistribuer au mieux les ressources en révélant l'efficacité des acteurs.

Or c'est justement ce que F. Perroux a contesté en montrant que l'intégration a de grandes chances d'entraîner la disparition des entreprises non pas les moins « efficaces », mais les moins « puissantes »²¹. En rejetant ainsi l'idée que le libre-échange puisse être le meilleur outil de redistribution des ressources, l'argument de F. Perroux a le grand mérite d'ouvrir une piste de réflexion nouvelle : existe-t-il d'autres outils de redistribution des ressources au moment de l'intégration, et corrélativement existe-t-il d'autres définitions de l'intégration économique ?

¹⁶ D. M. Chaffee (1975), p. 279.

¹⁷ Il est à noter qu'en évoquant « une diffusion générale de la prospérité croissante de l'union douanière », J. Viner suggérait déjà cet effet-volume.

¹⁸ « Déterminer empiriquement les effets de détournement de commerce en évaluant les modifications des volumes échangés sans tenir compte des effets prix peut nous conduire à des conclusions erronées sur le bien-être », C. Kowalczyk (2000), p. 486.

¹⁹ C. Kowalczyk (2000), pp. 488-489.

²⁰ L'optimum de V. Pareto est d'abord une solution mathématique avant de s'imposer comme une norme sociale défendue par le courant néoclassique. Ce glissement ainsi que les limites de l'optimalité en économie sont discutés notamment par J. Sapir (2000), pp. 88-89.

²¹ L'une des raisons avancées par l'auteur est l'existence de monopoles, d'oligopoles et de toute une série d'autres « unités actives » qui rendent la concurrence régionale très largement imparfaite. « Quand de très grandes firmes étrangères au moyen d'affiliations et de sous-traitances jouissent d'une zone d'influence, un marché commun leur procure une occasion de réviser en vue de leur meilleure rentabilité leur politique de filiales et de sous-traitances ou leur politique d'alliances avec des alliés mineurs : leur 'verdict' n'est à aucun degré celui d'un marché anonyme au service du consommateur » (F. Perroux, 1982, p. 80).

B. Approches alternatives de l'intégration

Plusieurs auteurs ont tenté de définir l'intégration autrement que par le seul critère de libéralisation des marchés. Dans l'approche de J. Tinbergen, la théorie standard est complétée. Dans celle de G. Myrdal, elle est rejetée.

J. Tinbergen s'est démarqué de l'approche standard en proposant d'emblée une définition plus complète de la notion de « bien-être ». Pour l'auteur, le bien-être comporte deux volets distincts : le volet individuel d'abord, qui est satisfait par l'abondance de biens et de loisirs, et le volet inter-individuel ensuite, qui renvoie à « la liberté, la justice et la paix »²². Or un *processus* d'intégration qui ne serait basé que sur le seul libre-échange répondrait au premier volet mais passerait à côté du second. En d'autres termes, au regard de la définition du bien-être proposée par J. Tinbergen, l'approche standard serait incomplète. Sans contredire l'efficacité redistributive du libre-échange, l'auteur a envisagé l'intégration non plus comme la seule libéralisation des marchés (bien-être individuel), mais aussi comme la centralisation progressive des instruments nationaux de la politique économique (bien-être inter-individuel). Il a proposé, par exemple, de centraliser en priorité les instruments de la politique économique à l'origine d'externalités négatives pour les autres membres de l'union. J. Tinbergen a ainsi été l'un des premiers à consacrer un chapitre à « l'intégration monétaire »²³ ce qui lui a permis de rappeler qu'il existait plusieurs niveaux de centralisation allant de la simple « consultation » à la « coordination » la plus poussée²⁴. Il a évoqué, enfin, la nécessité de respecter une « vitesse optimale d'intégration » pour laquelle les coûts seraient minimaux²⁵.

A la suite de J. Tinbergen, nombreux sont les auteurs à avoir réintroduit les institutions dans les débats sur l'intégration. C'est le cas notamment de M. Byé et G. D. de Bernis qui définissent l'intégration comme le rapprochement de deux « espaces économiques » soumis désormais à la même cohérence économique et « aux mêmes procédures de régulation »²⁶. C'est le cas également d'I. Vajda ou de M. Maximova qui suppriment, quant à eux, toute référence au marché, l'intégration apparaissant désormais comme « un système institutionnalisé de politiques économiques étatiques »²⁷. C'est le cas de V. Sobell pour qui l'intégration correspond à la constitution d'un « système international de protection » (IPS) par opposition au « système international de commerce » (ITS) de l'approche standard. Pour l'auteur, l'intégration apparaît lorsqu'il y a « maximisation de la stabilité économique » ce qui ne correspond pas forcément au libre-échange maximal entre les membres de l'union. L'intégration aboutie n'est pas l'existence d'un marché unique, mais la réalisation d'échanges mutuels permettant d'« assurer une croissance soutenue de la production »²⁸. C'est le cas de B. Chavance et E. Magnin lorsqu'ils analysent les trajectoires nationales des NM en considérant l'interaction de trois champs de forces : les forces internes déterminées par les acteurs nationaux, les forces européennes impulsées par les acteurs de l'UE, et les forces globales issues des organisations internationale et des firmes multinationales (FMN). L'intégration dépasse ici très largement le seul marché dans la mesure où les diverses influences extérieures sont absorbées par les acteurs nationaux sur la base « de l'héritage systémique, du 'bricolage' institutionnel et de l'hybridation des formes importées ou imitées dans les domaines institutionnels et organisationnels »²⁹. C'est le cas enfin de B. Balassa qui définit des « degrés » d'intégration en associant étroitement institutions et marchés³⁰.

²² J. Tinbergen (1965), p. 62.

²³ J. Tinbergen (1965) pp. 83-89.

²⁴ J. Tinbergen (1965), p. 67.

²⁵ Le processus d'intégration est perçu ici comme une « transition » durant laquelle certaines industries voient leur production diminuer (suite à une baisse de la demande) et d'autres au contraire s'accroître. Cette transition va générer, par exemple, des coûts de requalification de la main d'œuvre. Plus le processus sera rapide, plus les coûts seront importants. En revanche, « dans une transition lente, la requalification peut-être évitée avec l'enseignement des nouvelles techniques aux seules nouvelles générations ». Voir J. Tinbergen (1965) p. 77.

²⁶ M. Byé et G. D. de Bernis (1977), p. 771. La notion « d'espace économique » reste cependant assez floue puisqu'elle est définie « comme un champ de forces » ou encore « comme un ensemble de structures plus ou moins homogènes ».

²⁷ I. Vajda (1971), p. 34. Voir également M. Maximova (1974).

²⁸ V. Sobell (1984), p. 5.

²⁹ B. Chavance et E. Magnin (2004).

³⁰ B. Balassa (1961).

G. Myrdal s'est radicalement démarqué des approches précédentes. Il a constaté que l'intégration implique toujours des problèmes de cohésion sociale, de solidarité internationale et de décisions communes en matière de politiques économiques ce qui l'a conduit à considérer 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 parfait »³¹. Alors que J. Tinbergen cherchait à améliorer l'efficacité du libre-échange par le rapprochement des institutions, G. Myrdal a tenté pour sa part de définir un autre mode d'allocation des ressources qui ne soit pas basé sur le libre-échange. Il a distingué deux dimensions : « l'intégration économique mondiale » et « 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 »)³². Un monde intégré, au sens de G. Myrdal, serait un monde où le développement économique est homogène partout. Or l'auteur considérait que le libre-échange, en accentuant les inégalités, ne conduisait jamais à cet état de « réelle égalité des chances »³³. Ainsi amené à identifier un autre mode d'allocation des ressources, G. Myrdal a posé la solidarité comme le « fondement » de l'intégration économique (internationale ou nationale). Seule la solidarité est en mesure d'intensifier le développement économique des pays les plus pauvres dans la mesure où elle est seule susceptible d'assurer une redistribution de la richesse mondiale autour d'objectifs qui ne soient pas liés à ceux du libre-échange (pp. 67-69, pp. 168-190). L'auteur a ensuite consacré une grande partie de son travail à étudier l'aide internationale et a participé à l'émergence du concept d'aide publique au développement (APD), l'aide apparaissant ici comme le seul mécanisme d'intégration efficace. L'aide doit être gratuite, massive et orientée vers les régions les plus pauvres. Le raisonnement de G. Myrdal s'inscrit ainsi dans l'esprit de J. Weiller qui avait manifesté, quelques années plus tôt, les mêmes insatisfactions quant à l'approche standard de l'intégration et porté son attention sur « l'aide Marshall »³⁴.

En définitive deux visions extrêmes et, semble-t-il inconciliables, de l'intégration économique s'opposent : d'un côté l'approche vinérienne plaçant le libre-échange au cœur du raisonnement, de l'autre, l'approche myrdalienne avec l'aide internationale comme fondement.

Il se trouve que dans le processus d'intégration en cours entre l'UE et les NM, les deux mécanismes sont à l'œuvre : d'une part, des accords d'association (AA), signés à partir de 1991, ont organisé la libéralisation du commerce UE/NM et, d'autre part, différents programmes d'aide communautaire mis en œuvre à partir de 1990 en faveur des NM.

Chronologie des Accords d'association (AA) signés entre l'UE et les NM (1991-2001)

- Accord UE-Hongrie, signé le 16 décembre 1991 (entré en vigueur le 1er février 1994).
- Accord UE-Pologne, signé le 16 décembre 1991 (entré en vigueur le 1er février 1994).
- Accord UE-Roumanie, signé le 1er février 1993 (entré en vigueur le 1er février 1995).
- Accord UE-République tchèque, signé le 4 octobre 1993 (entré en vigueur le 1er février 1995).
- Accord UE-Slovaquie, signé le 4 octobre 1993 (entré en vigueur le 1er février 1995).
- Accord UE-Bulgarie, signé le 8 mars 1993 (entré en vigueur le 1er février 1995).
- Accord UE-Lettonie, signé le 12 juin 1995 (entré en vigueur le 1er février 1996).
- Accord UE-Estonie, signé le 12 juin 1995 (entré en vigueur le 1er février 1996).
- Accord UE-Lituanie, signé le 12 juin 1995 (entré en vigueur le 1er février 1996).
- Accord UE-Slovénie, signé fin 1995 (entré en vigueur le 1er juin 1996).

AA signé avec des non NM :

- Accord UE-Macédoine, signé en mars 2001

Nous n'aborderons pas ici le premier volet qui renvoie directement à la vision standard de l'intégration. En revanche, nous porterons notre attention sur l'aide en cherchant à savoir si cette dernière correspond bien au mécanisme de solidarité redistributive génératrice d'intégration défini par G. Myrdal.

³¹ G. Myrdal (1958), p. 481.

³² « 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.

³³ G. Myrdal (1958) p. 14.

³⁴ J. Weiller (1950), pp. 117-122.

II. Aide et élargissement de l'UE

« Un nouveau plan Marshall est-il nécessaire ? possible ? réalisable ? »³⁵ ; ce titre d'article montre la hauteur des ambitions et la teneur des réflexions au début de la décennie 90. Le plan Marshall (1948-1951)³⁶ a spontanément été pris pour modèle dans la mesure où il s'agit historiquement du seul cas de transfert massif de ressources en faveur du continent européen. Cette expérience première a influencé les formes d'aide européenne aux NM toutes fondées sur une conception qui assimile l'assistance à un transfert de ressources.

L'aide européenne aux NM comporte une composante multilatérale (minoritaire) et une composante bilatérale (majoritaire). Dans les deux cas, on trouve deux modalités de transfert des ressources, à savoir les dons (minoritaires) et les prêts (majoritaires). Calculer un montant global de l'aide est une tâche périlleuse pour au moins deux raisons. D'une part, la très grande diversité des donateurs/prêteurs ne permet pas l'exhaustivité et introduit un biais de double ou triple enregistrement du même fonds. Ce point est particulièrement pertinent pour l'aide bilatérale (Etats, ONG, institutions financières nationales publiques et privées, bailleurs de fonds divers, transferts intra-familiaux). D'autre part, la très grande diversité des actions pose un problème de définition. En effet, nombreux sont les auteurs à avoir souligné « le grand désordre conceptuel dans la définition de l'assistance »³⁷. K. Ners, par exemple, estime sans la chiffrer qu'une « grande masse de l'assistance occidentale à l'Est » n'est pas de l'aide au sens du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE³⁸. Dans cet esprit, A. Mayhew propose de ne pas enregistrer dans l'aide les sommes ayant servi à acquérir de l'assistance technique³⁹. Quant à G. Csaki, il contestera même l'idée selon laquelle un prêt (à des conditions très favorables ou non) puisse être considéré comme de l'aide, *a fortiori* pour des pays déjà fortement endettés⁴⁰.

Malgré ces remarques, nous avons tenté en 1998 une première approximation du montant cumulé total de l'appui européen à l'Europe de l'Est. Pour les six premières années de transition (1990-1995), l'aide européenne se montait approximativement à 46 milliards d'euros courants⁴¹. Ce chiffre n'échappe à aucun des biais énoncés précédemment et n'a pour seul but que de fixer un ordre de grandeur. Sur cette période, la composante gratuite de l'aide européenne atteignait à peine un tiers du total cumulé (contre 88 % pour le plan Marshall). Les dons représentaient entre 50 à 60 % de l'aide totale reçue par l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine ou la Croatie, 40 % pour la Pologne (principalement des annulations de dette) et moins de 10 % pour la Hongrie ou la République tchèque. Dans la mesure où l'élargissement constitue le fil conducteur de cet ouvrage, nous concentrerons l'attention ici sur l'aide multilatérale directement liée au budget européen, à savoir les programmes communautaires aux NM. Dans ce cadre, nous distinguerons trois générations de programmes européens sur la période 1990-2006, puis après avoir identifié de manière retrospective leurs principales limites, nous introduirons la génération suivante (2007-2013).

A. Les trois générations de l'aide communautaire

L'aide communautaire aux NM a connu trois phases distinctes : l'aide de transition (1990-1997), l'aide de pré-adhésion (1998-2004) et l'aide structurelle (2004-2006). Cette périodisation a été proposée par A. Hapiot et A. Slim en 2003, les auteurs précisant que les dates de césure n'impliquent

³⁵ G. Csaki (1995) p. 1.

³⁶ Dont le nom exact est l'*European Recovery Program*.

³⁷ K. Ners (1992), p. 351.

³⁸ Le CAD propose une définition étroite de l'aide, cette dernière devant être officielle (accordée par des gouvernements, des organismes officiels, des organisations multilatérales), orientée vers le développement économique du pays bénéficiaire et assortie d'un « élément de libéralité » (gratuité) au moins égal à 25 %. Voir K. Ners (1992), pp. 358-359 et p. 362.

³⁹ A. Mayhew (1996), p. 138.

⁴⁰ G. Csaki (1995) p. 39.

⁴¹ A. Slim (1998), p. 34. Ce montant comprend les aides bilatérales (à partir des balances des paiements des Etats membres de l'UE) et les aides multilatérales (PHARE, annulations de dettes, prêt de la BEI et de la BERD). Sur la période considérée, l'UE était à l'origine de 53,3 % de l'aide totale du G 24 accordée à l'Europe de l'Est.

pas l'arrêt immédiat du versement des fonds prévus durant les étapes précédentes⁴². Ainsi, la Commission européenne estime qu'il faudra environ trois ans pour clore la passation des marchés et les décaissements relevant de l'aide de pré-adhésion après 2004⁴³.

L'aide à la transition (1990-1997)⁴⁴ a eu pour objectif d'appuyer les pays postsocialistes dans leur transition économique et sociale. Cette aide a été conçue dans l'idée d'un transfert de ressources vers des économies de pénurie. C'est sur cette base que le programme PHARE a été élaboré⁴⁵. Sur huit ans, la Commission a engagé dans ce programme un total cumulé de 7,59 milliards d'euros courants (Tableau 1).

Tableau 1 : Engagements totaux de PHARE (en millions d'euros)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
475,3	769,7	979,6	966,1	946,1	1114,0	1207,8	1135,1	1153,9	1481,7	1651,5	1635,4	1415

* valeur indicative pour 2002.

Sources : Commission des communautés européennes, SEC(2003)228 pp. 25-26 et A. Hapiot et A. Slim (2003), p. 49.

Remarque : Le total des engagements PHARE 1990-2001 s'élève à 13516,2 millions d'euros. Sur ce total, 75,1 % (soit 10155,1 millions d'euros) avaient fait l'objet de contrats et 64,3 % avaient été payés (8687,3 millions d'euros soit également 85,5 % des contrats signés) à la fin de 2002.

La restructuration du secteur public et le développement du secteur privé ont absorbé à eux seuls 43,7 % des financements cumulés totaux. PHARE était composé de sous-programmes spécifiques (TEMPUS, SIGMA, LIEN, JOPP, ACE, GREEN, DEMOCRATIE, etc.). Sur la période 1990-1997, les NM ont reçu en moyenne annuelle 7,47 euros/hab. dans le cadre de l'aide à la transition (Tableau 2). Dans un souci de contrôle des fonds engagés, PHARE était basé sur un principe de centralisation forte. La Commission européenne s'occupait directement et exclusivement de l'évaluation des projets, de la gestion, du suivi et du contrôle. Sur le terrain, elle disposait de Bureaux d'assistance technique (BAT) et d'Unités de gestion des programmes (UGP), afin de gérer au quotidien les projets. En définitive, PHARE s'est traduit par l'adoption d'un très grands nombres de petits projets.

Tableau 2 : Aide moyenne annuelle reçue par habitant (en euros, de 1990 à 2006)

Période	Aide à la transition PHARE (1990-1997)	Aide à la pré-adhésion PHARE, ISPA, SAPARD (2000)*	Aide structurelle Obj. 1, 2, 3, Ifop, Interreg, Equal (2004-2006)	Population Millions d'habitants (2000)
Albanie	16,11	-	-	3,40
Macédoine	9,29	-	-	2,00
Bosnie-Herzégovine	7,29	-	-	4,30
Slovénie	7,29	26,18	39,66	1,99
Bulgarie	10,24	33,89	-	8,17
Roumanie	4,84	29,55	-	22,43
Hongrie	9,60	23,32	60,49	10,21
Slovaquie	5,21	23,05	64,82	5,40
Pologne	4,97	24,62	65,86	38,65
République tchèque	4,20	17,94	48,39	10,27
ex-Tchécoslovaquie	1,64	-	-	15,673
Estonie	12,90	52,84	82,99	1,37
Lettonie	9,97	44,59	80,74	2,37
Lituanie	8,16	38,28	78,20	3,51
Chypre	-	-	25,36	0,69
Malte	-	-	50,51	0,39
Programmes multi-pays	0,77			
Total**	7,47	31,42	62,87	74,85***

⁴² A. Hapiot & A. Slim (2003), p. 48.

⁴³ M. G. Verheugen (2002) p. 6, p. 8.

⁴⁴ Lancée officiellement par l'UE au sommet de l'Arche, à Paris, les 14 et 15 juillet 1989.

⁴⁵ Initialement destiné à la Pologne et à la Hongrie, PHARE a été, dès sa deuxième année de fonctionnement, élargi aux autres pays postsocialistes (à l'exception de la CEI qui bénéficie de TACIS depuis 1991). Les pays Baltes ont été intégrés à PHARE en 1995. PHARE a pour base légale unique le règlement n° 3906/89 du 18 décembre 1989.

* Données pour l'unique année 2000 à la différence du reste du tableau.

** Chypre et Malte ne sont pas concernées par les aides de transition et de pré-adhésion. La Bulgarie et la Roumanie ne sont pas concernées par l'aide structurelle. Albanie, Macédoine et Bosnie-Herzégovine ne sont concernées que par l'aide à la transition. Les totaux tiennent compte de ces cas particuliers.

*** : Population des pays devant bénéficier de l'aide structurelle.

Source : D'après A. Hapiot et A. Slim (2003), p. 52.

L'aide à la pré-adhésion (1998-2004) était composée de trois programmes distincts : PHARE, ISPA⁴⁶ et SAPARD⁴⁷. Ce premier tournant dans la stratégie communautaire est sans précédent. Il laisse entendre que la transition économique est achevée et qu'il est temps de préparer l'adhésion. Le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 a défini des Partenariats d'adhésion (PA) qui poseront pour chaque NM les « priorités » de la pré-adhésion⁴⁸. La réalisation de ces priorités devient une pré-condition à l'adhésion des NM et la Commission publie des rapports réguliers d'évaluation des progrès réalisés. De ce fait, les PA constituent des leviers puissants de détermination des trajectoires nationales des pays postsocialistes.

**L'aide européenne de pré-adhésion
(1998-2004)**

PHARE est devenu, à partir de 1998, un outil ayant pour vocation d'« aider les pays candidats à se préparer à bénéficier des Fonds structurels après l'adhésion » (CEE (2003), p. 6). Ses fonds se sont concentrés sur le renforcement des institutions des NM ainsi que sur l'investissement nécessaire pour la mise en œuvre de l'acquis communautaire (coopération transfrontalière, cohésion économique et sociale). La Commission a déterminé pour les NM des allocations pluriannuelles sur sept ans basées sur la population de chaque pays, son PNB/hab., ses « résultats passés », ses « besoins », sa « capacité d'absorption » et ses « progrès dans la mise en œuvre des PA ». PHARE a été doté d'un budget annuel moyen de 1,5 milliard d'euros sur la période 1998-2004.

ISPA a eu pour objectif principal d'aider les NM à mettre en conformité leurs législations nationales avec celle de l'UE dans les domaines de l'environnement et des transports. Les budgets alloués à ce programmes étaient calculés à partir de la population, du PNB/hab. (PPA) et de la superficie de chaque NM. Pour la période 2000-2004, une enveloppe annuelle moyenne de 1,1 milliard d'euros a été allouée à ISPA.

Enfin SAPARD a été conçu pour soutenir les efforts de préparation des NM en matière de développement rural et de mise en œuvre de l'acquis communautaire dans le secteur de l'agriculture. Pour la période 2000-2004, SAPARD a été doté d'un budget annuel moyen de 0,6 milliards d'euros.

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 pré-adhésion de 3,24 milliards d'euros (CEE (2002), p. 7).

En valeur absolue, l'aide de pré-adhésion (PHARE + ISPA + SAPARD) était répartie comme suit (pour l'année 2002) : Pologne (35,1 % du total de l'aide de pré-adhésion), Roumanie (24,5 %), Bulgarie (10,2 %), Hongrie (8,8 %), République tchèque (6,8 %), Lituanie (5 %), Slovaquie (4,6 %) Estonie (2,7 %), Slovénie (1,9 %) et Lettonie (0,4 %). Rapportés au PIB(PPA) annuel moyen des NM, les 3 milliards d'euros en moyenne annuelle d'aide ne représentent pas plus de 0,3 % ou encore 31,42 euros/habitant avec de forts écarts entre pays (Tableau 2). Contrairement à l'aide de transition, l'aide de pré-adhésion bénéficie d'une programmation pluriannuelle, d'une décentralisation (partielle), d'un cofinancement par les autorités locales et d'une évaluation systématique de la gestion des programmes. Le principe du cofinancement mérite d'être souligné car il implique un financement des projets éligibles partagé entre l'UE et les NM. En ce sens, l'aide de pré-adhésion n'a pas pour vocation de remplacer les aides nationales, mais bien de les compléter.

L'aide structurelle (2004-2006) se situe à mi-chemin entre l'assistance de pré-adhésion et les fonds régionaux déjà existant au sein de l'UE. Elle peut être considérée comme une étape de « transition » dans le but de tester les capacités des NM à supporter les procédures administratives des programmes structurels européens⁴⁹. A ce titre l'aide structurelle aux NM a été distinguée jusqu'en

⁴⁶ Règlement du Conseil 1267/99.

⁴⁷ Règlement du Conseil 1268/99.

⁴⁸ Par « priorités », le Conseil européen entend « les faiblesses de chaque pays, pour lesquelles des efforts sont encore nécessaires afin de s'aligner sur les normes européennes », CEE (2002), p. 10.

⁴⁹ Pour certains des fonds de l'aide structurelle, la similitude est très forte avec l'aide de pré-adhésion : le FSE, le FEDER et INTERREG sont très proches de PHARE, le FEOGA-O ressemble à SAPARD et le Fonds de cohésion à ISPA. D'après A. HAPIOT et A. SLIM (2003), p. 55.

2006 de l'aide structurelle des quinze (Tableau 3) Toutefois, comme cette dernière, l'aide structurelle aux NM est désormais affectée par « objectifs » et s'adresse à des régions (à l'exception du fonds de cohésion).

L'aide structurelle aux NM (2004-2006)		
L'aide structurelle aux NM est distincte de celle accordée aux anciens membres de l'UE. Toutefois, elle obéit aux mêmes objectifs prioritaires : développement des régions pauvres (objectif 1) ; reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle (objectif 2) ; développement de ressources humaines dans le cadre de la « stratégie européenne pour l'emploi » (objectif 3). L'UE soutient également des Initiatives communautaires et des Actions innovatrices.		
Les Initiatives communautaires visent à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), la revitalisation économique et sociale des centres urbains et des banlieues en difficulté (URBAN II), la lutte contre les discriminations et les inégalités sur le marché du travail (Equal) et le développement rural (LEADER +).		
Les NM ne sont pas concernés par les Actions innovatrices sur la période 2004-2006. Ces Actions visent à appuyer les projets de développement régional basés sur l'innovation technologique, le e-développement, l'identité régionale et le développement durable.		
Enfin, un Fonds de cohésion (CE, Règlement n°1164/94) a été introduit en complément des fonds précédents dans le but de contribuer au renforcement de la cohésion économique et sociale de l'UE dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens d'infrastructures de transports. Le fonds de cohésion est attribué aux pays (et non aux régions NUTS) ayant un PNB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Actuellement, les pays bénéficiant de ce fonds sont la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, le Portugal ainsi que l'ensemble des dix NM.		

Le montant annuel moyen pour l'ensemble des NM se monte à 7,24 milliards d'euros sur la période 2004-2006, soit 96,67 euros/hab. (à mettre en rapport avec les 80,51 euros/hab. reçus par les quinze sur la période 2000-2006). Aux règles de programmation pluriannuelle, de décentralisation, de cofinancement et d'évaluation s'ajoute une règle de reversement au budget européen des fonds non engagés dans les NM et une règle de partenariat entre les organismes impliqués dans le processus de distribution de l'aide (au niveau national, régional et local).

Tableau 3 : Aide structurelle et de cohésion aux 15 pays membres de l'Union européenne et aux 10 nouveaux membres (NM)

<i>Montant des crédits</i>	<i>UE (15 pays) – 2000-2006 En prix de 1999</i>			<i>NM (10 pays) de l'UE – 2004-2006 En prix de 1999</i>		
	<i>En milliards d'euros</i>	<i>En % du montant total</i>	<i>Montant moyen en euros par an par habitant*</i>	<i>En milliards d'euros</i>	<i>En % du total</i>	<i>Montant moyen en euros par an par habitant*</i>
Objectif 1	135,95	64,08%	51,26	13,23	60,97%	58,93
Objectif 2	22,45	10,58%	8,46	0,12	0,56%	0,54
Objectif 3	24,05	11,34%	9,07	0,11	0,51%	0,50
IFOP	-	-	-	0,00	0,01%	0,01
Total des Objectifs	182,45	86,00%	68,79	13,47	62,05%	59,98
INTERREG III	4,88	2,30%	1,84	0,42	1,96%	1,89
EQUAL	2,85	1,34%	1,07	0,22	1,03%	0,99
LEADER +	2,02	0,95%	0,76	-	-	-
URBAN II	0,70	0,33%	0,26	-	-	-
Total des Initiative Communautaire	10,44	4,92%	3,94	0,65	2,98%	2,88
Actions Innovatrices	1,27	0,60%	0,48	-	-	-
Total des Fonds Structurels	194,16	91,52%	73,20	14,12	65,03%	62,87
Fonds de Cohésion	18,00	8,48%	6,83	7,59	34,97%	33,80
Total de l'Aide	212,16	100,00%	80,51	21,71	100,00%	96,67

* Pour une population de l'UE-15 de 378 914 000 habitants et une population totale des 10 pays candidats de 74 855 000 habitants (CEE, 2003).
Source : www.europa.eu.int (consulté le 19/05/2003) et d'après les calculs de .A. Hapiot et A. Slim (2003), p. 56.

La dernière génération d'aide multilatérale européenne aux NM (2007-2013) est abordé dans le paragraphe consacré à l'aide d'intégration.

B. Les limites de l'aide européenne aux NM

Ces changements successifs de stratégies ont toujours été, pour l'UE, l'occasion d'apporter des améliorations à ses programmes d'assistance. Nous présenterons ici trois générations de limites liées aux trois vagues de l'aide communautaire aux NM présentées ci-dessus.

L'aide à la transition (1990-1997) s'est heurtée rapidement aux conséquences d'une excessive centralisation d'attribution des fonds. Ainsi, les délais entre l'élaboration des programmes indicatifs et l'attribution des premiers financements n'ont cessé de croître, le retard moyen du décaissement des fonds engagés passant progressivement de 2 ans en 1991 à 3 ans en 1995 pour atteindre 5 ans en 1999 (pour les seuls fonds relevant encore de l'aide de transition à cette période). Pour certains programmes, l'arriéré d'engagements en cours était estimé à plus de 8,5 années de paiement⁵⁰. Dans le contexte mouvant de la transition, où la durée moyenne de vie des entreprises est très courte, cette lenteur est un handicap certain pour l'efficacité de l'aide. L'augmentation plus rapide du volume de l'aide communautaire (multipliée par 3 entre 1990 et 1999) que du personnel de la Commission (multiplié par 1,8 sur la même période) n'a assurément rien arrangé. La centralisation excessive de la gestion de PHARE en a réduit la transparence. La Cour des comptes de l'UE a ainsi reproché en 1995 à la Commission le manque de lisibilité des procédures de gestion de PHARE et la perte de contrôle de certains de ses projets⁵¹. Dans cet esprit plusieurs auteurs ont fait remarquer les écarts excessifs entre les honoraires versés par la Commission européenne aux experts de l'UE et ceux versés aux experts locaux (écart allant de 1 à 5), écarts ayant pu faire apparaître le programme PHARE comme majoritairement destiné aux consultants occidentaux⁵².

Au-delà de la centralisation, c'est la faiblesse des montants qui a été remise en cause. Avec une moyenne cumulée de 7,47 euros/habitant sur la période 1990-1997, l'aide à la transition apparaît dérisoire au regard de ses objectifs. Par ailleurs, l'attribution des fonds par pays apparaît *a posteriori* incohérente : comment expliquer, par exemple, que la Bulgarie ait reçu plus du double d'aide annuelle moyenne par habitant que la Roumanie, pour un montant de PIB/hab. (PPA) comparable ? Ou encore que l'Estonie ait reçu presque autant par habitant que l'Albanie avec un montant de PIB/hab. (PPA) pourtant trois fois supérieur ? (Tableau 2).

Enfin, la conditionnalité de l'UE a été également sujet de débats. En effet, l'UE alignait systématiquement l'attribution de son aide multilatérale sur les conditions du FMI (réduction des dépenses publiques, freinage de l'absorption par l'intermédiaire du crédit, diminution du rôle de l'Etat, réduction du déficit du commerce extérieur, remboursement de la dette extérieure). L'expérience a montré que la production pouvait être fortement affectée par ce type de politique. Une restriction trop brutale du crédit, dans un environnement économique changeant (en transition), peut être à l'origine d'une aggravation de la récession sans forcément casser l'« inflation inertielle »⁵³. En ce sens, on peut considérer que l'UE (comme le FMI) sous-estime systématiquement l'impact d'une variation du crédit sur la production et surestime cet impact sur l'inflation et la balance des paiements⁵⁴.

L'aide de pré-adhésion (1998-2004) a introduit d'une part la décentralisation (partielle pour PHARE et ISPA et totale pour SAPARD) ce qui a contribué à réduire les retards dans l'attribution des fonds en simplifiant les procédures, mais a posé un problème nouveau d'efficacité du contrôle desdits

⁵⁰ L'arriéré des engagements à liquider aurait atteint à la fin de 1999 plus de 20 milliards d'euros. Voir Euro-Est (2000), p. IV.

⁵¹ 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.

⁵² A. Mayhew (1996), pp. 135-158.

⁵³ W. Andreff (1993), pp. 292-297.

⁵⁴ P. H. Dembinski & J. Morisset (1990), p. 86 ; A. Slim (1999), p. 71.

fonds. D'autre part, le principe du cofinancement, en imposant une contribution communautaire en appui (et non en remplacement) d'un financement national ou local, a poussé les autorités des NM à faire des choix draconiens, en particulier dans un contexte de réduction des déficits budgétaires (imposé par l'UE). Le durcissement de la « contrainte budgétaire » des autorités locales des NM et la volonté de capter un flux plus important d'aide se sont traduits par le financement systématique de projets à coup sûr rentables et générateurs d'entrées fiscales au détriment de projets moins rentables. En d'autres termes, la règle du cofinancement a eu pour conséquence, dans le contexte particulier des NM, une aggravation des inégalités régionales au sein de chaque pays. Notons également que les montants de l'aide de pré-adhésion (31,42 euros/habitant), bien qu'en hausse par rapport à ceux de l'aide de transition, sont restés faibles au regard des contraintes posées par un processus de pré-adhésion. La notion même de « pré-adhésion » a posé problème puisqu'elle s'est substituée à la notion de « transition » sans que l'on ait éclairci au préalable les modalités de passage de l'une à l'autre. A ce titre on peut s'interroger sur l'achèvement réel de la transition dans les NM.

L'ensemble des critiques adressées à l'aide de pré-adhésion vaut également pour l'aide structurelle (2004-2006). Dans la perspective de l'adhésion des NM à l'UEM, le cofinancement et la décentralisation soulèvent les mêmes problèmes que ceux évoqués précédemment. S'y ajoute un défaut de concordance entre le découpage administratif déjà existant dans les NM et le découpage statistique en NUTS imposé par l'UE pour l'attribution de l'aide structurelle⁵⁵. L'objectif 1, par exemple, porte sur des régions NUTS II alors que l'objectif 2 concerne des régions NUTS III. Dans la mesure où le découpage statistique réalisé par la Commission ne coïncide pas forcément avec le découpage administratif réel sur le terrain, il est possible que plusieurs régions NUTS soient dépourvues d'organes administratifs propres dans les NM, ou bien se trouvent « à cheval » sur deux ou trois régions administratives déjà existantes. Cette non-concordance pose un problème de définition des responsabilités concernant la programmation ce qui complique d'autant les procédures de contrôle. La fiabilité des statistiques fournies, pourtant essentielle pour l'activation des fonds structurels, ne peut que pâtir de cette situation. L'aide structurelle impose donc des réformes administratives de mise en cohérence avec les dispositions de l'UE, ce qui renvoie à deux derniers problèmes. Le premier provient de la faible enveloppe budgétaire mise à disposition des NM : 96,67 euros/habitant par an pour les dix contre 80,51 euros/habitant pour les quinze. Le second est dû à l'absence d'un modèle d'organisation institutionnelle unique de gestion de l'aide structurelle au sein de l'UE. Tous les arrangements institutionnels nationaux étant *a priori* acceptés par la Commission européenne à condition qu'ils soient en mesure de gérer efficacement les programmes structurels. Cette absence de modèle associée à la faiblesse des montants laisse présager des réformes administratives marginales dans les NM.

C. L'aide d'intégration

On le voit rétrospectivement, aucune des générations de l'assistance communautaire aux NM présentées ci-dessus ne correspond à l'aide au sens de G. Myrdal. L'aide de l'UE n'est pas gratuite, ses montants sont relativement faibles, inégalement répartis (rarement en faveur des régions les plus pauvres), avec un cofinancement imposé et peu adapté aux NM, une conditionnalité lourde et l'inexistence d'un modèle institutionnel européen unique. La solidarité, telle qu'elle a été pensée et pratiquée par l'UE est loin du mécanisme d'allocation des ressources générant l'intégration décrit par G. Myrdal. Dans ce dernier paragraphe, nous tenterons une analyse plus normative autour de la notion « d'aide d'intégration ».

Quels changements faudrait-il entreprendre pour se rapprocher de la vision myrdalienne de l'intégration ?

⁵⁵ Dans le cadre de l'attribution des Fonds structurels, la Commission a établi un découpage statistique des pays. La Nomenclature statistique des unités territoriales (NUTS) classe l'ensemble des territoires statistiques ainsi obtenu en fonction de leur population : NUTS I pour les territoires de 3 à 7 millions d'habitants, NUTS II de 0,8 à 3 millions et NUTS III de 150 000 à 800 000.

On pourrait, par exemple, envisager d'augmenter significativement les montants transférés de manière à agir efficacement sur les niveaux de développement des NM ce qui paraît la condition *sine qua non* d'une intégration réussie (au sens de G. Myrdal). A titre de comparaison, les six nouveaux Länder est-allemands ont reçu, en transferts nets, 392,1 milliards de DM (soit 209,2 milliards d'euros) durant les seules trois premières années de l'unification allemande contre 21,71 milliards d'euros d'aide structurelle aux NM durant les trois premières années de leur intégration à l'UE (Tableau 4). Les transferts intra-allemands annuels nets correspondaient à une moyenne sur trois ans de 50 % du PIB des six nouveaux Länder contre une moyenne annuelle de 0,8 % du PIB global des dix NM pour l'aide structurelle (2004-2006). Ce qui importe ici, ce sont les ordres de grandeurs car les chiffres ne sont qu'approximatifs et à lire avec prudence. Quoiqu'il en soit, une solidarité à moins de 1 % du PIB des pays « aidés » paraît bien étreiquée et n'a aucun sens en matière d'intégration économique. Même le plan Marshall, pris pour référence par l'UE, est estimé à près de 2,5 % du PIB des pays aidés de l'époque⁵⁶.

Tableau 4 : transferts publics* vers les nouveaux Länder 1991-1999 (milliards de DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1991-99
Dépenses										
Etat fédéral (Bund)	74,4	89,4	114,9	114,9	135,8	139,1	131,1	132,1	141,3	1073,4
Länder/communes (ouest)	5,0	5,4	10,7	14,5	10,5	11,2	11,4	11,3	11,3	91,4
Fonds de l'unité all.	31,0	24,0	15,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	75,0
Assurances sociales (net)	18,7	34,2	23,0	29,8	33,3	30,9	34,7	31,9	36,0	272,5
Union Européenne	4,0	5,0	5,0	6,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	55,0
Treuhandanstalt	8,8	13,7	23,0	23,8	-	-	-	-	-	69,3
Recettes										
Etat fédéral	33,0	39,1	41,1	45,2	46,8	48,2	47,8	48,6	50,6	400,8
Transferts bruts	144,2	171,8	191,6	194,0	186,5	188,3	184,3	182,3	195,6	1636,5
Transferts nets	109,2	132,7	150,2	148,8	139,6	140,0	136,4	133,7	145,0	1235,7
Pour information										
Transfert net en pourcentage du PIB est-allemand	53,0	50,0	46,5	40,7	35,5	34,1	32,4	31,2	32,8	
Transfert net en pourcentage du PIB ouest-allemand	4,1	4,7	5,3	5,0	4,6	4,5	4,3	4,0	4,4	
Transfert net en pourcentage 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.

On pourrait pu également envisager de différer à 2007 le cofinancement par les NM des fonds structurels. Ce 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. Sur la période 2004-2006, les fonds structurels peuvent financer au maximum 75 % du coût total des projets éligibles à l'objectif 1 (80 % pour les NM bénéficiaires du Fonds de cohésion) et 50 % pour les projets relevant des objectifs 2 et 3. Différer l'application de ce cofinancement pour les NM permettrait de tenir compte d'une triple contrainte : les collectivités locales sont en général très endettées dans les NM, elles doivent s'adapter aux critères contraignants de Maastricht (dans le cadre d'une future adhésion à l'UEM), les choix de financement se feront vers des projets à coup sûr rentables (risque d'aggravation des inégalités régionales). Ajoutons enfin que pour prétendre au bénéfice des fonds structurels, les NM doivent bien entendu contribuer au budget européen. Sachant par ailleurs qu'ils ne bénéficieront que très progressivement des transferts liés à la PAC (soit 45 % des dépenses annuelles du budget communautaire), il n'est pas surprenant que la Commission européenne ait dû revoir ses calculs à plusieurs reprises pour éviter que les NM ne deviennent contributeurs nets au budget⁵⁷.

⁵⁶ D'après B. Eichengreen et M. Uzan (1992), p. 15.

⁵⁷ La Commission s'étant engagée à rembourser en fin d'exercice les NM se trouvant dans cette situation.

La programmation budgétaire pour 2007-2013 prend-elle une tournure myrdalienne ? Il semble que non puisque le principe du cofinancement est renforcé et les montants annuels moyens des transferts structurels sont susceptibles de décroître pour les NM. En effet, les anciens membres actuellement bénéficiaires des Fonds ne désirent pas en être exclus. De plus, le budget communautaire lui-même pose problème puisqu'il est question d'un plafond situé autour de 1 % du PNB de l'UE (contre 1,27 % pour les Agendas 2000)⁵⁸. On est loin de « l'axe de solidarité » de 7 % du PNB que s'étaient fixé les autorités allemandes au début de la décennie 90 en matière de transferts vers les six nouveaux Länder⁵⁹. On reste loin du budget fédéral américain qui se situe en moyenne aux alentours de 20 % du PNB des Etats-Unis. Au regard de ces chiffres, on peut se demander si l'élargissement de 2004 n'est pas en passe de remettre en cause l'intégration européenne dans son ensemble. A coup sûr l'intégration européenne après 2004 ne s'inscrira pas dans une perspective myrdalienne.

Est-il possible d'envisager un troisième mécanisme d'allocation des ressources qui ne soit ni de l'aide directe (G. Myrdal), ni du libre-échange (J. Viner) ?

Une solution consiste à se détacher d'une vision myrdalienne stricte de l'aide qui considère cette dernière sous son seul aspect de transfert direct de ressource. Ce transfert implique un budget communautaire important et qui précisément fait défaut dans l'UE. Par ailleurs, ce transfert s'il se prolonge, finit par être un obstacle au décollage économique (dons) ou se traduit par un endettement durable (prêts). Ces effets, bien connus des économistes du développement, auraient pu être évités si l'on avait envisagé l'aide, après l'adhésion des NM, sous un autre visage : l'aide comme « asymétrie commerciale » et non comme « transfert direct de ressources ».

L'asymétrie commerciale apparaît comme une alternatives aux approches de J. Viner et G. Myrdal. Elle consiste pour un pays (ou un 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. Elle n'implique donc plus forcément l'existence de transferts budgétaires directs vers les pays aidés. 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. En ce sens, l'asymétrie commerciale correspond à ce que nous nommons de « l'aide d'intégration ». Cette conception, bien qu'en établissant une jonction entre les approches myrdalienne et vinérienne et permettant de mobiliser leurs outils réciproques, n'est pas l'option qui a été retenue dans le cadre de l'adhésion des NM. En effet, contrairement aux précédentes adhésions, aucune asymétrie commerciale n'est pratiquée en 2004 avec les NM.

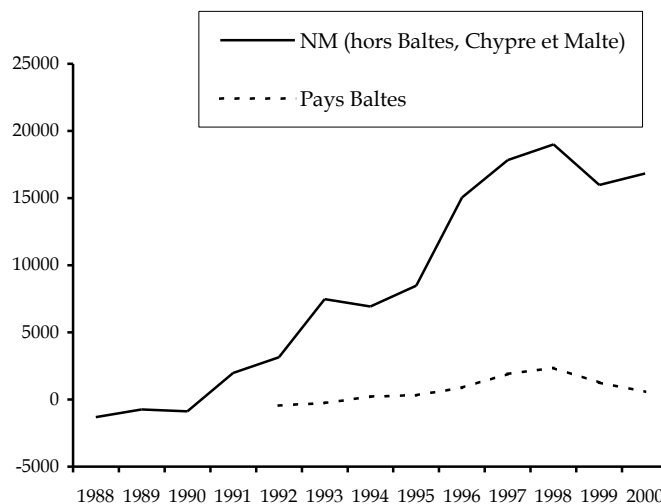
L'aide d'intégration (de type « asymétrie commerciale ») a-t-elle existé entre l'UE et les NM avant 2004 ? Les Accords d'association (AA) signés à partir de 1991 intégraient un « principe d'asymétrie » en vertu duquel l'UE était censée procéder au démantèlement de ses barrières tarifaires et non tarifaires plus rapidement que ne le font les NM. Cependant, 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 des AA : 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) 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. En définitive, l'asymétrie des AA n'a jamais constitué de l'aide d'intégration. On en veut pour preuve les excédents commerciaux records dégagés par l'UE

⁵⁸ Ce plafond a été corrigé en 2003 à 1,24 % du PNB de l'UE. Il est à noter que le budget n'a jamais atteint ce plafond : il se situait à 1,06 % en 2001, 1,03 % en 2002 et 1,12 % en 2003 (soit 99,68 milliards d'euros en crédits de paiement).

⁵⁹ D. Heimerl (1996), pp. 4-5.

avec les NM précisément depuis la signature des AA (Annexe 5, p. 15). Ces accords, avec leur principe d'asymétrie, apparaissent rétrospectivement beaucoup moins avantageux pour les NM que les concessions commerciales accordées antérieurement aux pays socialistes⁶⁰.

Graphique 1 : solde de la balance commerciale de l'UE avec les NM (millions d'euros)



Source : Eurostat.

Conclusion

L'élargissement de l'UE en 2004, par son ampleur et ses enjeux, pousse à s'interroger sur la signification du concept même d'intégration. Après avoir distingué l'état du processus, nous avons présenté la définition néoclassique de l'intégration basée sur le libre-échange et la définition myrdalienne basée sur l'aide internationale. Une périodisation des programmes d'aide communautaire (aides de transition, de pré-adhésion, structurelle et d'intégration) et une analyse critique de ces derniers a permis de montrer qu'aucun d'entre eux ne constituait une « aide d'intégration » au sens myrdalien du terme. L'« asymétrie commerciale », potentiellement génératrice d'aide d'intégration, n'a aucunement joué en faveur des NM dans le cadre des Accords d'association.

Un transfert de ressource massif en faveur des NM, susceptible de générer une réelle dynamique d'intégration, exigerait de s'appuyer sur un budget communautaire conséquent (aux alentours de 20 % du PIB de l'UE). Or, la programmation budgétaire pour 2007-2013, qui fixera selon toute vraisemblance un plafond à peine au-dessus de 1 % du PIB communautaire, limitera considérablement le processus d'intégration européen.

⁶⁰ 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.

Bibliographie

- AKKIHAL R. G. (1973), « Locational effects in the theory of customs union and welfare analysis », *The Indian economic journal*, vol. XXI, n° 1, juillet-septembre, pp. 42-56.
- ANDREFF W. (1993), *La crise des économies socialistes. La rupture d'un système*, Libres Cours, PUG.
- BALASSA B. (1961), *The theory of economic integration*, Allen-Unwin, Homewood.
- BOURGUINAT H. (1968), *Les marchés communs des pays en développement*, Droz, Genève.
- BYE M. & de BERNIS G. D. (1977), *Relations économiques internationales*, Précis Dalloz, quatrième édition.
- CEE (2002), *Le processus d'élargissement et les trois instruments de pré-adhésion : PHARE, ISPA, SAPARD*, DG élargissement, février.
- CEE (2003), « Rapport de la Commission : rapport annuel 2001 sur le programme PHARE », SEC(2003) 228.
- CEE (1994), Règlement CE n°1164/94 du Conseil, du 16 mai 1994, instituant le Fonds de cohésion, Journal officiel L 130, 25.05.1994 (source disponible sur <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvd/l60018.htm>, consulté le 14.01.2004)
- CHAFFEE D. M. Jr. (1975), « A general equilibrium analysis of trade creating customs unions », *Review of economic studies*, vol. XLII (2), n° 130, pp. 279-284.
- CHAVANCE B. & MAGNIN E. (2004), « Transformation systémique et intégration européenne dans les pays postsocialistes d'Europe, 1989-2004 », dans le présent ouvrage.
- CHAVIGNY R. (1996), *Spécialisation internationale et transition en Europe centrale et orientale*, Collection Pays de l'Est, L'Harmattan.
- CSAKI G. (1995), « Un nouveau plan Marshall est-il nécessaire ? possible ? réalisable ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n° 1, mars, pp. 35-49.
- DEMBINSKI P. H. & MORISSET J. (1990), « Les politiques de stabilisation du FMI : une tentative d'évaluation pour l'Amérique latine et l'Europe de l'Est », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n° 4, décembre 1990, pp. 74-94.
- EICHENGREEN B. et UZAN M. (1992), « The Marshall plan : economic effects and implications for eastern Europe and the former USSR », *Economic Policy*, n° 14, April, pp. 13-75.
- EURO-EST, *Réforme de la gestion de l'aide extérieure*, n° 88, mai 2000.
- HAPIOT A. & SLIM A. (2003), « Les aides européennes aux PECO : vers une meilleure affectation des fonds ? », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1034, La Documentation française, avril, pp. 48-60.
- HEIMERL D. (1996), « Double défi pour les nouveaux Länder depuis 1990 : unification et privatisation », *Le courrier des pays de l'Est*, n°406, janvier-février, La Documentation française, pp. 3-17.
- KOWALCZYK C. (2000), « Welfare and Integration », *International Economic Review*, Vol. 41, n° 2, May, pp. 483-494.
- KRUGMAN P. R. (1991), « The move to free trade zones », *American federal reserve bank of Kansas City*, december.
- KRUGMAN P. R. (1992), « Regionalism versus multilateralism : analytical notes », *World Bank and CEPR conference*, april.
- LABROUSSE A. (2003), *Les mutations de l'économie est-allemande depuis la réunification. Un éclairage institutionnel et évolutionnaire*, Thèse en sciences économiques, Paris, EHESS, octobre.
- LIPSEY R. G. (1957), « The Theory of Customs Union: Trade Diversion and Welfare », *Economica*, n° 24, september, pp. 40-46.
- LIPSEY R. G. (1960), « The Theory of Customs union: A General Survey », *the Economic Journal*, n° 70, september, pp. 446-553.
- LUTZ M. & WONNACOTT P. (1989), « Is there a case for free trade areas », in J. Schott (ed.), *Free trade areas and U.S. trade policy*, Institute for international economics.
- MAXIMOVA M. (1974), *Problèmes fondamentaux de l'intégration capitaliste*, Editions du Progrès, Moscou.
- MAYHEW A., (1996), « L'assistance financière à l'Europe centrale et orientale : le programme PHARE », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 27, n° 4, décembre, pp. 135-158.
- MEADE J. E. (1955), *The theory of customs union*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam.
- 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*, *Economica*, pp. 353-375.
- MYRDAL G. (1958), *Une économie internationale*, PUF.
- NERS K, (1992), « L'assistance occidentale à la transition dans les pays post-communistes », *Economie et sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, série G, n° 44, avril-mai, pp. 347-363.
- OCDE (1994), *Intégrer les économies de marchés naissantes dans le système commercial international*, Paris.
- PERROUX F. (1954), *L'Europe dans rivages*, Œuvres complètes, tome I, PUG, édition de 1990.
- PERROUX F. (1982), *Dialogue des monopoles et des nations, équilibre ou dynamique des unités actives*, PUG.
- SAPIR J. (2000), *Les trous noirs de la science économique, Essai sur l'impossibilité de penser le temps et l'argent*, Points Economie.
- 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 ? », *Transitions (ex-revue des pays de l'Est)*, Vol. XXXIX, n° 1998-2, pp. 29-71.
- SLIM A. (1999), « Quelle Europe ? L'aide occidentale aux PECO : une conception élargie de la solidarité », *Economie et humanisme*, n° 348, pp. 67-72.
- SLIM A. (2001), « UE-Europe centrale et orientale : entre concurrence et complémentarité », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1012, La Documentation française, février, pp. 32-41.
- SOBELL V. (1984), *The red market : industrial co-operation and specialisation in Comecon*, Gower.
- TINBERGEN J. (1965), *International economic integration*, Elsevier Publishing Company.
- VAJDA I. (1971), « Integration, economic union and the national state », in I. VAJDA & M. SIMAI (eds), *Foreign trade in a planned economy*, Cambridge University Press, pp. 29-44.
- VERHEUGEN M. G. (2002), « Communication de la Commission relative au désengagement du programme PHARE dans les pays candidats à l'adhésion ainsi qu'à la révision des lignes directrices PHARE et du règlement n° 2760/98 de la Commission sur la coopération transfrontalière dans le cadre du programme PHARE », Commission des Communautés européennes, C(2002) 3303-1, 6.09.2002, Bruxelles.
- VINER J. (1950), *The customs union issue*, Carnegie Endowment for international peace, New York.
- WEILLER J. (1950), *Problèmes d'économie internationale : une nouvelle expérience : l'organisation internationale des échanges*, PUF.
- WILLIAMSON J. G. (1965), « Regional Inequality and the Process of National Development : A Description of the Patterns », *Economic Development and Cultural Change*, n° 13, pp. 1-84.