



UNE DÉCENNIE D'AIDE OCCIDENTALE AUX PECO : UN BILAN MITIGÉ

ASSEN SLIM*

Voilà maintenant un peu plus de dix ans que l'ensemble des pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) traverse une profonde mutation de système caractérisée notamment par un effondrement des pouvoirs d'achat nationaux, une aggravation des inégalités et un accroissement du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Face à ce « stress social »¹, les pays occidentaux, l'Union européenne (UE) en tête, ont très rapidement mis en œuvre une nuée de programmes d'assistance. Cet empressement a fait craindre, au début des années 1990, qu'une concurrence ne se développe entre PECO et pays en développement (PED) quant à l'attribution de financements extérieurs². Cependant, les PECO n'auraient, en définitive, absorbé que 15 % des financements au titre de l'aide publique au développement (APD)³.

En une décennie de fonctionnement, les programmes d'assistance occidentale ont fait apparaître de nombreuses limites. Après avoir identifié les montants, les formes et les modalités d'attribution de l'aide, cette étude présentera une synthèse de l'ensemble des limites formulées tout au long des années 1990. L'UE, principal donneur d'aide aux PECO, est le seul acteur multilatéral à avoir tenté, à la fin des années 1990, une réforme totale de la gestion de ses programmes d'assistance. Ces changements, tout en résolvant quelques contradictions et blocages existants, soulèvent une nouvelle vague d'interrogations quant à l'efficacité des nouveaux programmes et relancent le débat conceptuel sur l'aide.

* Maître de conférence à l'INALCO, assen.slim@inalco.fr.

Une version plus complète de ce texte sera présentée au 3^{ème} Colloque de Management International « Les pays en transition ou en intégration », les 29 et 30 novembre 2001 à Angers.

*DÉFINITION, FORMES ET MESURES DE L'AIDE**Une définition impossible à trouver*

Il n'existe pas de définition unique de l'aide et la plus grande prudence s'impose dans l'interprétation des données disponibles. L'aide, dans son sens le plus simple, correspond à l'action d'intervenir en faveur d'une personne ou d'un groupe de personnes en joignant ses efforts aux leurs. L'apparente clarté de cette définition contraste avec la complexité des problèmes d'interprétation qu'elle soulève. S'il est entendu qu'un don correspond bien à de l'aide, que dire d'un prêt, même à taux préférentiel, qui procure un intérêt au donneur ? Que dire également des investissements directs étrangers qui, s'ils contribuent au développement des pays qui les accueillent, n'en restent pas moins sources de profit pour les investisseurs ? Il faut donc s'entendre sur la ligne de partage entre ce qui peut être considéré comme de l'aide et ce qui n'en est pas.

Paradoxalement, la littérature économique spécialisée sur le sujet s'est très rarement penchée sur la question. Le contenu de l'aide n'a cessé de varier d'une étude à l'autre, alimentant ainsi le flou dans les esprits. Confronté au cas d'un pays européen « donateur » qui livrait ses surplus de fruits à un PECO sous condition que ce dernier revende les fruits sur son marché local et n'utilise les recettes que pour acheter des produits du pays « donateur », Mayhew (1996) concluait qu'une grande partie de l'aide occidentale « n'a tout simplement été qu'un abus du mot don »⁴. De son côté, Ners (1992) insiste sur le « grand désordre conceptuel dans la définition de l'assistance » et estime qu'une « grande masse de l'assistance occidentale à l'Est » n'est tout simplement pas de l'aide⁵. L'auteur propose de retenir la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE qui considère que l'aide doit être « officielle » (c'est-à-dire 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 au moins égal à 25 % ». Cette approche exclut de l'aide toute action n'ayant pas d'élément de libéralité, à savoir les prêts et les IDE. Position défendue également par Csáki (1995) qui conteste l'idée selon laquelle un prêt, même à des conditions très favorables, soit de l'aide, *a fortiori* pour des pays déjà fortement endettés comme le sont la plupart des PECO⁶.

Moins restrictive que le CAD, cette étude inclura dans l'aide l'ensemble des transferts de ressources officielles ou non, avec ou sans éléments de libéralité. En ce sens, l'aide comprendra ici les dons et les prêts (à taux réduits ou non). Les dons sont compris ici au sens large : les réductions et les rééchelonnements des dettes, par exemple, même s'ils



ne constituent pas des ressources nouvelles, sont interprétés comme la transformation *ex-post* en dons de ressources déjà transférées aux pays bénéficiaires.

Des aides protéiformes impossibles à recenser

Le plan Marshall⁷ a souvent été pris pour modèle à suivre dans la littérature économique du début des années 1990. Il s'agit en effet du seul cas de transfert massif de ressources en faveur du continent européen. L'assistance actuelle apportée aux PECO inspire des espoirs fondés sur l'expérience première du plan Marshall en Europe Occidentale. Cependant, alors qu'il n'y avait qu'un donateur unique dans le cas du plan Marshall, l'aide occidentale aux PECO se caractérise, quant à elle, par la très grande diversité de ses donateurs. Lorsqu'elle revêt un caractère multilatéral, l'aide émane du G 24, de l'UE et des grandes institutions financières internationales (Banque mondiale, FMI, BEI et BERD). Dans sa dimension bilatérale, l'aide occidentale peut être officielle (États) ou privée (ONG, banques nationales, donateurs privés).

Quelles soient multilatérales ou bilatérales, officielles ou privées, les formes de l'aide occidentale aux PECO sont nombreuses et d'une appréhension délicate. Sans prétendre les avoir toutes dénombrées, il est possible d'en recenser au moins cinq.

En raison des différents conflits qui ont enflammé les Balkans durant la décennie 1990, l'aide humanitaire est celle qui a été le plus médiatisée. Elle regroupe l'ensemble des dons de première nécessité (nourriture, médicaments, vêtements, ...). Il s'agit d'une aide d'urgence destinée à faire face à des situations exceptionnelles de crise. Elle peut être multilatérale ou bilatérale, officielle ou privée. Aucun paiement n'est exigé de la part du pays bénéficiaire de l'aide. Elle est en général de courte durée.

L'assistance technique constitue une deuxième forme de l'aide occidentale. On recense habituellement dans cette forme les programmes de formation des cadres, de conseils juridiques, d'apprentissage de savoir-faire, de transferts de technologies, d'amélioration de la sécurité dans les centrales nucléaires, ... L'assistance technique se prolonge le plus souvent sur plusieurs années.

Les autres formes traditionnelles de l'aide occidentale sont de nature financière. Les crédits liés au rachat de biens originaires des pays donateurs imposent aux pays bénéficiaires une utilisation très stricte des sommes allouées. Les refinancements d'arriérés consistent à accorder de nouveaux crédits aux pays aidés afin de leur permettre de régler une partie de leurs dettes et retards de paiement. Les réductions et rééchelonnements de dettes (négociés avec les créanciers publics ou privés) et les crédits spécifiques (regroupant l'ensemble des aides non mentionnées



dans les catégories précédentes) sont les dernières formes possibles de l'aide occidentale aux PECO recensées ici.

Des montants impossibles à chiffrer

Une définition mouvante, des donateurs variés et des formes hétérogènes rendent la mesure de l'aide occidentale aux PECO pour le moins délicate. Aucune mesure globale n'a été réalisée pour la totalité de la décennie 1990. Il existe, pour la période 1990-1995, une approximation du montant cumulé total de l'appui occidental aux PECO qui avoisinerait les 86,24 Md€⁸. Mais ce chiffre est à lire avec précaution dans la mesure où il inclut les aides multilatérales et les aides bilatérales officielles sans tenir compte des aides bilatérales privées.

Environ 1/3 de l'aide occidentale cumulée accordée aux PECO est composée de dons (contre 88 % dans le cas du plan Marshall). De tous les donateurs du G 24, c'est l'UE qui a fourni la plus forte part de dons (près de 60 % du total des dons) devant les États-Unis (environ 25 % du total). Les dons représentent plus de la moitié de l'aide occidentale cumulée reçue par l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et la Croatie (aide humanitaire principalement) et près de 40 % de l'aide reçue par la Pologne (restructuration de la dette extérieure).

Les autres composantes de l'aide occidentale (2/3 du total) sont principalement des crédits à taux préférentiels, des crédits liés ainsi que de l'assistance technique non gratuite.

La moitié environ de l'aide occidentale totale provient de l'UE et de la Banque européenne d'investissement (BEI)⁹. Au sein de l'UE, les aides bilatérales officielles les plus importantes sont l'œuvre de l'Allemagne, la France et l'Italie. L'aide multilatérale que l'UE accorde aux PECO passe principalement par un accord multilatéral spécifique appelé PHARE¹⁰. Sur dix ans (de 1990 à 1999), la Commission de Bruxelles a engagé au total 10,89 Md€ en faveur des PECO dans le cadre de ce programme. En termes de répartition sectorielle, la part la plus importante du financement de PHARE a été consacrée à la restructuration du secteur public et au développement du secteur privé (43,7 % des financements cumulés totaux du programme). Le financement de chaque secteur est réalisé dans le cadre de sous-programmes spécifiques dont les principaux sont : Jopp pour le développement du secteur privé, Green, East pour l'environnement, Echo pour l'aide humanitaire, Ace, Tempus pour l'éducation et la recherche, Lien dans le domaine social, Sigma pour la formation professionnelle des fonctionnaires, Démocratie dans le domaine de l'organisation parlementaire et la transparence de l'administration publique, Consensus pour la cohésion sociale et la stabilité politique, Mctp pour la politique régionale de transport, Praq III en matière d'harmonisation des législations



est-européennes avec celle de l'UE, Taïex pour l'apprentissage de l'acquis communautaire, ...

En 2000, un nouveau programme a été mis en place pour l'agriculture et le développement rural : Sapard (Special Adjustment Program for Agriculture and Rural Development). Doté d'un montant de 500 M€ par an (sur la période 2000-2006), il est axé sur les infrastructures et l'environnement. Financé par la Section garantie du Feoga, ce programme est réparti entre les onze PECO signataires d'accords d'association en fonction de la population agricole, de la superficie des terres et du PIB¹¹.

De son côté, la BEI a accordé des prêts aux PECO pour un montant total de 8 Md€ (période 1990-1998). Jusqu'en 1993, l'essentiel de l'apport de la Banque a été effectué sous forme de « prêts globaux » (prêts octroyés à des banques locales)¹². À partir de 1994, tout en poursuivant ses prêts globaux, la BEI a commencé à prêter directement aux entreprises est-européennes.

En dix ans (1991-2000), la BERD a engagé, de son côté, 16,55 Md€, dont 76,7 % ont été attribués aux PECO et le reste aux pays de la CEI.

LES LIMITES DE L'AIDE OCCIDENTALE

Personne ne conteste que l'aide occidentale ait eu des effets positifs pour les PECO. Cependant, telle qu'elle est pratiquée depuis plus d'une décennie, l'aide occidentale a révélé deux grandes familles de limites : les limites inhérentes à l'aide (sans tenir compte des spécificités des pays aidés) et les limites liées à son attribution aux PECO.

Les limites inhérentes à l'aide occidentale

Si l'on fait abstraction des PECO et que l'on concentre toute l'attention sur l'aide occidentale, il est possible de mettre en évidence au moins deux limites importantes de cette dernière : la lourdeur des conditionnalités liées et l'extrême centralisation des procédures d'attribution des fonds.

L'un des traits majeurs de l'aide occidentale est sa conditionnalité. Cette notion désigne la soumission d'un financement extérieur à l'engagement du pays bénéficiaire de mener une action définie par le pays donateur. L'influence exercée par le plan Marshall est encore, à ce niveau, perceptible. La conditionnalité des fonds engagés par la plupart des institutions multilatérales se réfère aux recommandations du Fonds monétaire international (FMI). Il s'agit, pour les PECO, de mettre en place des mesures d'austérité et de réduction budgétaire (réduction des dépenses publiques, freinage de l'absorption par l'intermédiaire du crédit) ainsi que des mesures d'ajustement structurel (diminution du



rôle de l'État, réduction du déficit du commerce extérieur, remboursement de la dette extérieure).

À ces conditions générales, s'ajoutent celles spécifiques à chaque donneur d'aide. Ainsi, l'UE subordonne son action en faveur de la balance des paiements des PECO à la mise en place d'une discipline financière la plus stricte possible. La BERD établit, quant à elle, en plus des conditions économiques traditionnelles, un lien explicite entre son action et le respect des droits civiques et politiques¹³. Enfin, chaque donneur d'aide bilatérale impose ses conditions spécifiques aux acteurs aidés dans les PECO.

Toutefois, cet empilement excessif de conditionnalités pose un problème évident de coordination. Ces conditions contradictoires et incohérentes entre elles sont susceptibles d'empêcher les pays bénéficiaires d'identifier clairement la stratégie à suivre. Dans le cas de l'aide occidentale, ce manque de coordination des conditions aurait contribué à ralentir les restructurations en cours dans les PECO et à obscurcir les perspectives et les anticipations des investisseurs privés¹⁴. L'UE est l'un des rares donneurs d'aide à réaliser des efforts considérables pour coordonner les conditions qu'elle impose aux PECO à celles des autres organisations multilatérales.

Au-delà du problème de la coordination, le grand nombre de conditions associées à l'assistance occidentale finit par surdéterminer les politiques économiques nationales des États bénéficiaires. L'idée ici n'est pas de laisser entendre que les élus est-européens n'ont plus aucun pouvoir de décision autonome car la réalité est évidemment plus complexe. Il s'agit de montrer, même en forçant le trait, que l'addition de conditions hétérogènes ligote les décideurs politiques nationaux « tout autant que la planification impérative qu'ils viennent d'abandonner »¹⁵. Par ailleurs, la surdétermination est allée dans le sens de l'instauration dans les PECO d'économies de marché ultra-libérale sans équivalent en Europe Occidentale. Face à la myopie des programmes, certains ont avancé l'idée d'une « conditionnalité pervertie »¹⁶.

Enfin, certaines conditions se révèlent être très difficiles à apprécier dans la pratique. C'est le cas, par exemple, du lien entre prêt et respect des droits de l'homme défini par la BERD. Comment interpréter par exemple une atteinte temporaire aux libertés individuelles sur fond de troubles nationalistes dans un PECO donné ? Faudrait-il que la BERD « gèle » des tranches de crédits bénéficiant à des entreprises qui ne sont en rien responsables des troubles nationaux ? Il apparaît en définitive que les moyens d'appréciation et d'action de la BERD sont étroits en ce domaine. Depuis 1991, cette institution n'a, en définitive, suspendu son action que dans le cas de la Bosnie-Herzégovine et dans celui de la RFY. Ajoutons que les avancées durables en matière de droits de



l'homme ne peuvent être réalisées sans moyens pour améliorer le niveau de vie des populations.

La deuxième grande limite inhérente à l'aide porte sur sa composante multilatérale. Il s'agit de la centralisation excessive des procédures d'attribution qui s'explique par la volonté des bailleurs de fonds d'exercer un contrôle strict sur les capitaux engagés. Le programme PHARE par exemple, contrairement à nombre d'autres programmes de dépenses de l'UE (fonds structurels, agriculture), est géré directement par la Commission de Bruxelles : une fois défini le budget annuel ainsi que sa répartition géographique et sectorielle, la Commission est chargée de signer un mémorandum financier avec chacun des pays bénéficiaires. Des Unités de gestion des programmes (UGP), créées auprès des ministères des PECO, ainsi que des Bureaux d'assistance technique (BAT) sont chargés d'identifier les objectifs, de planifier leur réalisation, de s'occuper des appels d'offres et des contrats, de gérer au quotidien les projets. Cette centralisation s'est traduite dans les faits par des délais excessifs entre l'élaboration des programmes indicatifs et l'attribution des premiers financements. La durée moyenne d'exécution des projets/programmes n'a cessé de croître au cours des années 1990. Le retard moyen de décaissement des fonds engagés est progressivement passé de 2 ans en 1991 à 3 ans en 1995 pour atteindre 5 ans en 1999. Pour certains programmes, l'arriéré d'engagements en cours équivaldrait même à plus de 8,5 années de paiement¹⁷. L'augmentation plus rapide du volume de l'aide communautaire (multipliée par 2,8 en dix ans) que le personnel de la Commission (multiplié par 1,8) n'a rien arrangé.

Malgré cette apparente centralisation, la Cour des comptes de l'UE avait reproché en 1995 à PHARE son manque de transparence et la perte de contrôle de certains projets¹⁸. Mayhew (1996) ajoute que l'écart excessif entre les honoraires versés aux experts de l'UE et ceux versés aux experts locaux (écart allant de 1 à 5) ont pu faire apparaître le programme PHARE comme majoritairement destiné aux consultants occidentaux.

Des limites liées aux PECO

Jusqu'à présent, les PECO ont été tenus à l'écart de l'analyse. Pourtant, ces pays constituent un terrain d'intervention tout à fait particulier au moins à trois égards : l'extrême diversité des situations économiques nationales, l'ampleur des mutations systémiques en cours et l'intégration programmée avec l'UE.

Le terme générique « PECO » regroupe en réalité une très grande diversité de profils économiques nationaux. Le fait est que l'aide occidentale est inégalement répartie : trois pays (Pologne, Hongrie et République tchèque) ont reçu à eux seuls près de 60 % de l'assistance



occidentale cumulée depuis 1990. Myrdal (1958) soutiendrait aujourd'hui que cette inégalité serait justifiée si l'aide allait en priorité aux PECO à faibles niveaux de richesse. Or Hongrie, République tchèque et Pologne sont parmi les PECO les plus riches, avec respectivement 4734, 4797 et 4108 dollars par habitant en 2000. En d'autres termes, ce sont les PECO aux plus faibles revenus qui ont reçu le moins d'aide occidentale cumulée par habitant. À ce titre, Sgard remarque que « l'aide est généralement plus efficace dans les pays qui en ont *a priori* le moins besoin »¹⁹.

En deuxième lieu, les conditions liées à l'aide occidentale sont souvent inadaptées à des pays en transition. La mise en œuvre de politiques de stabilisation, par exemple, comme condition *sine qua non* pour bénéficier de l'aide apparaît discutable. Une politique de stabilisation est d'abord une politique restrictive du crédit censée se traduire par un ralentissement de l'inflation et une amélioration du compte courant de la balance des paiements sans effets négatifs sur la production²⁰. L'expérience montre, au contraire, que la production est fortement affectée par ce type de politique, dans la mesure où les entreprises ont recours au crédit pour financer leurs activités, *a fortiori* lorsque les marchés financiers sont peu développés comme c'est le cas dans les PECO. Une restriction trop brutale du crédit, dans un environnement économique changeant, peut être à l'origine d'une aggravation de la récession sans forcément casser l'hyper-inflation. Rappelons que la plupart des PECO ont traversé des phases plus ou moins longues d'« inflation inertielle » durant lesquelles les hausses de prix restaient fixées sur un plateau d'environ 50 % par an²¹. En ce sens, on peut considérer, comme Dembinski et Morisset (1990), que 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 paiements²².

Enfin, l'aide occidentale, et en particulier celle de l'UE, est inadaptée à des pays en cours d'adhésion à l'UE. Depuis les travaux pionniers de Myrdal, on sait que la solidarité est un élément fortement intégrateur entre pays, à condition qu'elle ait un effet significatif sur la convergence des niveaux de développement. Pour qu'un tel rattrapage se produise entre les PECO et l'UE, il faudrait une aide extérieure intense. Selon les estimations, le besoin de financement des PECO se situerait dans une fourchette allant de 110 à 670 Md€²³.

Pour la seule réunification allemande, 89 Md€ ont été transférés en 1990. Le total des transferts ouest-allemands vers les six Länder a atteint 503 Md€ sur la période 1990-1995. Par comparaison, le total de l'aide cumulée de l'UE vers l'ensemble des PECO ne dépasse pas 46 Md€ sur la même période (soit 9 % des transferts intra-allemands). On pourrait objecter ici que la comparaison est sommaire et met sur le même plan



des transferts de nature différente, mais ce serait faire fi des ordres de grandeur. Le fait est que l'aide reçue par les PECO (2,1 % de leurs PIB en moyenne annuelle) est bien en-deçà des montants requis pour enclencher un véritable processus d'intégration avec l'UE.

LA RÉFORME DE LA GESTION DE L'AIDE COMMUNAUTAIRE

Fortement critiqué pour la gestion de son aide extérieure durant les années 1990, l'exécutif européen a entrepris un vaste programme de réforme. Basé sur les principes du Livre blanc sur la réforme de la commission (COM (2000) 200) ce programme a pour objectif de réformer l'ensemble des services responsables des relations extérieures au sein de la Commission afin d'améliorer de manière significative la qualité et la rapidité de réalisation des projets.

Les Bureaux d'assistance technique (BAT) et leurs limites

Durant la deuxième moitié des années 1990, la Commission a été contrainte de recourir de plus en plus souvent aux Bureaux d'assistance technique (BAT) en raison du manque de personnel chronique dans ses services. Cette sous-traitance anarchique a rapidement révélé ses limites :

- surcoût significatif : le coût annuel des quelque 80 BAT se situe dans une fourchette allant de 170 à 190 M€ (soit environ 80 % du budget administratif total des délégations de la Commission dans le monde)²⁴ ;
- complexité de la gestion des programmes : l'hétérogénéité des procédures et l'éclatement des systèmes de communication ont accru les risques de non-respect des règles ;
- lenteur de l'exécution des projets/programmes : loin de se traduire par des gains de temps, le recours effréné aux BAT a allongé les délais entre la décision de principe et l'exécution des projets ;
- dilution des responsabilités : cette dispersion des ressources s'est traduite par un cloisonnement des méthodes et l'incapacité à définir clairement les responsabilités de chaque service.

Vers une externalisation maîtrisée de la gestion de l'aide extérieure

Ce constat a rapidement contraint l'UE à rechercher des solutions alternatives aux BAT. La création, dès 1998, d'un « Service commun Relex » (rebaptisé « EuropeAid Cooperation Office » le 1^{er} janvier 2001), suivie en septembre 2000 par celle d'un « Groupe interservice d'appui à la qualité » (interservice Quality Support Group), a permis de réduire sensiblement les retards de paiement, d'harmoniser les procédures d'appel d'offres et d'améliorer la transparence²⁵. Par ailleurs, la Commission



étudie la mise en place d'un système de suivi et de contrôle systématique de la gestion des programmes. Les propositions de réformes portent également sur l'établissement de deux lignes budgétaires claires distinguant la gestion administrative d'une part et le projet à proprement parler d'autre part. Enfin, les propositions de modification du « Régime applicable aux autres agents » (RAA) devraient déboucher sur la définition d'un nouveau type de contrat régi par le droit communautaire et réduire le nombre de catégories de personnel impliquées dans la gestion de l'aide. Les responsabilités de chacun en seraient d'autant clarifiées.

Le cœur de la réforme, quant à lui, réside dans la recherche d'un moyen plus approprié et plus efficace que les BAT pour gérer l'aide extérieure. Pour le moment, la Commission envisage de solliciter les « capacités institutionnelles et administratives » des PECO lorsqu'elles existent. Se trouvant ainsi aux postes de commandes, les pays bénéficiaires devraient être plus impliqués qu'à l'heure actuelle dans la bonne marche des programmes d'aide. D'une manière générale, la Commission cherchera le plus souvent possible à faire appel aux ressources et aux compétences des pays bénéficiaires plutôt que de créer les capacités nécessaires au sein de ses services. En ce sens, d'autres acteurs locaux pourront être davantage sollicités. C'est le cas par exemple des ONG est-européennes. Jusqu'à présent, ces dernières ont été principalement soutenues par les programmes américains d'aide (notamment l'USAID). Toutefois, le recours massif aux ONG peut apparaître préjudiciable pour les pays bénéficiaires. Ragaru (2001), par exemple, dénonce le processus d'« ONG-isation » des Balkans, au cours duquel les centres de décision se seraient déplacés des institutions vers les ONG provoquant des problèmes de transparence et de contrôle démocratique sur les décisions politiques²⁶.

REPENSER L'AIDE AUX PECO

La réforme entreprise par l'UE répond en partie aux critiques « traditionnelles » portant sur la gestion de l'aide. Toutefois, elle soulève de nouvelles interrogations quant à la nature même de l'aide. D'une manière générale, l'aide occidentale (même réformée) uniquement pensée en termes de « transferts de ressources » peut-elle être viable à moyen terme sans une transformation profonde de sa nature même ?

Sans prétendre épuiser un champ de recherche encore trop peu exploré, il est possible de susciter une réflexion sur les limites du « transfert de ressources ». Les deux canaux classiques de l'aide occidentale que sont les dons et les prêts portent en eux les sources de leur inefficacité.

Les dons ne génèrent pas de dette, mais ne sont efficaces qu'à court terme. Pour simplifier, un don remplace une ressource manquante en



raison de défaillances de l'appareil productif local. Mais s'il devait se prolonger à moyen ou long terme, le don se substituerait définitivement à la production nationale, sans parler de l'économie parallèle qui ne manquerait pas de se greffer sur les réseaux de distribution.

De leur côté, les prêts occidentaux financent la restructuration des tissus productifs est-européens, mais sont, par définition, générateurs d'endettement.

À terme donc, une aide pensée uniquement en termes de « transferts de ressources » ne peut engendrer à elle seule « une réelle égalité des chances » entre peuples au sens de Myrdal²⁷. Parmi les pistes de recherche possible, il est intéressant de s'interroger sur une forme de solidarité pensée en termes nouveaux, qui ferait partie intégrante des accords commerciaux en tenant compte des inégalités de développement des uns et des autres.

NOTES

1. Expression proposée par J. Sgard, (1997), p. 182.
2. Voir J. Adda & R. Colin, (1990), pp. 367-404 ou N. Rodet, (1996), pp. 74-83.
3. D'après Banque mondiale, (1996), figure 9.1., p.162.
4. A. Mayhew, (1996), p. 137. Dans cet exemple, le pays « donateur » obtenait la commercialisation gratuite de ses produits agricoles excédentaires et accroissait ses exportations de biens manufacturés.
5. K. Ners, (1992), p. 351.
6. G. Csáki, (1995), p. 39.
7. Dont le nom exact est l'European Recovery Program.
8. A. Slim, (1998), p. 32.
9. Soit 53,3 % sur la période 1990-1995. D'après A. Slim, (1999), p. 69.
10. Le programme PHARE (Pologne-Hongrie Assistance à la reconstruction économique) constitue la partie la plus visible de l'aide multilatérale de l'UE adressée aux PECO. PHARE est né à la suite du sommet de l'Arche de Paris, les 14 et 15 juillet 1989. Les dirigeants des pays du G 24 y ont alors décidé de coordonner leurs efforts en matière d'assistance aux PECO. Conçu par l'UE, géré par elle et financé en grande partie par cette dernière, PHARE a rapidement été assimilé à un programme strictement communautaire en faveur des PECO. Ce programme, qui a pour base légale unique le règlement n° 3906/89 du 18 décembre 1989, a démarré en janvier 1990 avec un volume de financement annuel de 300 millions d'écus en faveur de la Pologne et de la Hongrie. Progressivement, le programme a été étendu aux autres PECO sans toutefois changer de nom. Il s'adresse aujourd'hui à quatorze pays.
11. Sapard a vocation à soutenir les investissements dans les exploitations agricoles, à améliorer la transformation et la commercialisation des produits de l'agriculture et de la pêche, à mettre en place des contrôles de qualité, des inspections vétérinaires et phytosanitaires, à encourager les méthodes de productions respectueuses de l'environnement et à sauvegarder le patrimoine national des pays aidés.
12. Voir Commission économique pour l'Europe de l'ONU, (1993), p. 105.
13. « Ces droits comprennent, notamment, des élections libres, un pouvoir exécutif responsable devant un pouvoir législatif élu ou devant l'électorat, la liberté d'expression ou de réunion, la liberté de conscience et de religion, la liberté de circuler, le droit à la propriété privée, le recours contre les décisions administratives, la séparation entre l'État et les partis politiques, l'indépendance de la justice, l'égalité devant

- la loi, y compris pour les minorités, une procédure pénale équitable, le droit de constituer des syndicats et de faire grève », BERD, (1991), p. 26.
14. S. Cazes *et alii*, (1996), p. 327.
15. M. Aglietta *et alii*, (1992), p. 239.
16. P. Guillaumont & S. Guillaumont Jeanneney, (1995), p. 196.
17. L'arriéré des engagements à liquider aurait atteint à la fin de 1999 plus de 20 Md€. Euro-Est, (2000), p. IV.
18. 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 M€ au total et dont seulement une seule aurait débouché sur un investissement.
19. J. Sgard, (1997), p. 191.
20. Lire par exemple, J. J. Polak, (1997), pp. 16-19.
21. W. Andreff (1993), pp. 292-297.
22. P. H. Dembinski & J. Morisset, (1990), p. 86.
23. S. Cazes *et alii*, (1996), p. 325.
24. Commission of the European Communities, 16 May 2000, p. 5.
25. http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro/europeaid_en.htm (21/06/2001).
26. L'auteur dénonce également le fonctionnement préjudiciable de l'aide par « modes », générant une « société des projets » basée sur une logique clientéliste et ne permettant pas de définir des priorités de long terme pour les acteurs locaux. Voir N. Ragaru, (2001), p. 52.
27. G. Myrdal, (1958), p. 14.

BIBLIOGRAPHIE

- AGLIETTA M., BAILLY M., DE BOISSIEU C., CHARPIN J.-M., DESERTINE J.-P., LAKITS E., MINK G., PAGE J.-P., SAPIR J., PISANI-FERRY J. (1992), « Repenser le soutien de la communauté internationale à l'Europe de l'Est », *Observations et diagnostics économiques*, Revue de l'OFCE, n°42, octobre, pp. 199-248.
- ADDA J., COLIN R. (1990), « Est-Sud : les risques d'éviction », in J.-P. FITOUSSI (ed.), *A l'Est, en Europe, des économies en transition*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, pp. 367-404.
- ANDREFF W. (1993), *La crise des économies socialistes : la rupture d'un système*, PUG, 447 pages.
- BANQUE MONDIALE (1996), *De l'économie planifiée à l'économie de marché*, Rapport sur le développement dans le monde, 275 pages.
- BERD (1991), *Une Europe en mutation*, Rapport annuel, Londres, 152 pages.
- CAZES S., COQUET B., LERAIS F. (1996), « Intégrer les pays de l'Est à l'Union européenne ? Une approche macroéconomique », in J. Le Cacheux (ed.), *Europe la nouvelle vague, perspectives économiques de l'élargissement*, OFCE, Presses Universitaires de Sciences Po, pp. 311-369.
- COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DE L'ONU (1993), *Bulletin économique*, vol. 45, 179 pages.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2000), *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance*, 16 May, Rev 8, 24 pages.
- CSÁKI 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, pp. 74-94.
- EURO-EST (1995), n°38, novembre, pp. 25-37.
- EURO-EST (2000), Réforme de la gestion de l'aide extérieure, n°88, mai, pp. I-XXXII.



UNE DÉCENNIE D'AIDE OCCIDENTALE AUX PECO : UN BILAN MITIGÉ

- GUILLAUMONT P., GUILLAUMONT-JEANNENEY S. (1995), « La conditionnalité à l'épreuve des faits ? », in M. Rainelli (ed.) *La négociation commerciale et financière internationale*, Economica, pp. 185-207.
- 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.
- MYRDAL G. (1958), *Une économie internationale*, PUF, 507 pages.
- NERS K. (1992), « L'assistance occidentale à la transition dans les pays post-communistes », *Economies et sociétés, Cahiers de l'ISMEA*, série G, n°44, avril-mai, pp. 347-363.
- POLAK J. J. (1997), « Le modèle monétaire du FMI : un outil toujours précieux ? », *Finances et Développement*, Publication trimestrielle du FMI et de la Banque mondiale, pp. 16-19.
- RAGARU N. (2001), « Les avatars de l'aide internationale dans les Balkans », *La revue internationale et stratégique*, Iris, PUF, hiver, pp. 49-66.
- RODET N. (1996), « Est-Sud : y a-t-il eu éviction ? », *Economie et Humanisme*, n°336, février, pp. 74-83.
- SGARD J. (1997), « L'élargissement de l'Union européenne et la divergence entre économies en transition », *Revue française d'économie*, vol. XII, n°2, printemps, pp. 177-201.
- 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*, vol. XXXIX, 1998-2, pp. 29-71.
- SLIM A. (1999), « Quelle Europe : l'aide occidentale aux pays d'Europe de l'Est : une conception étriquée de la solidarité », *Economie et Humanisme*, n°348, avril, pp. 67-72.





LA PROBLÉMATIQUE
DU RÉGIME DE CHANGE
DANS LA PERSPECTIVE
DE L'ADHÉSION À L'EURO

