



ISSN 1841-8333
ISSN en ligne 2261-3463

Les fonds de pré-adhésion : quelle leçon a-t-on apprise des pays de l'Europe centrale-orientale pour les Balkans occidentaux?

Adrian-Gabriel Corpădean

Faculté d'études européennes, Université Babeș-Bolyai, Roumanie

adrian.corpadean@ubbcluj.ro

<https://orcid.org/0000-0003-4507-2836>

Mihaela-Adriana Oprescu

Faculté d'études européennes, Université Babeș-Bolyai, Roumanie

mihaela.oprescu@ubbcluj.ro

<https://orcid.org/0000-0002-6005-281X>

Reçu le 07-11-2022 / Évalué le 19-11-2022 / Accepté le 05-12-2022

Résumé

L'utilisation des fonds de pré-adhésion par les pays de l'Europe centrale-orientale (PECO) a eu un effet transformateur indéniable, tout en les accompagnant dans leurs parcours vers l'intégration européenne. Cette étude vise à inventorier les expériences positives et les échecs dans l'utilisation de tels fonds que Phare, ISPA et Sapard, afin d'améliorer les approches cultivées par le nouvel Instrument d'aide de pré-adhésion (IPA) en relation avec les pays des Balkans occidentaux. Les analyses qualitatives concentrées autour de la gestion de ces fonds et des domaines prioritaires soutenus par les instruments financiers européens sont combinées avec des données quantitatives, afin de souligner l'efficacité des réussites répliquables dans la politique d'élargissement de l'UE à présent. Les critiques, cependant, viennent autant de la part de la Commission européenne, en tant qu'autorité de gestion des fonds européens, que d'autres institutions dont le rôle est de vérifier l'impact de cette forme de soutien, comme la Cour des comptes européenne.

Mots-clés : fonds européens, pré-adhésion, Balkans occidentaux, Europe centrale-orientale, élargissement de l'UE

Fondurile de preaderare: ce lecție poate fi învățată de la statele Europei Central-Răsăritene pentru Balcanii de Vest?

Rezumat

Utilizarea fondurilor de preaderare de către țările din Europa Central-Răsăriteană (ECR) a avut un efect transformator evident, însoțindu-le pe acestea de-a lungul parcursului lor spre integrarea europeană. Prezentul studiu își propune să inventarieze experiențele pozitive, dar și eșecurile intervenite în utilizarea fondurilor Phare, ISPA și Sapard, pentru a îmbunătăți abordările cultivate de noul IPA în relație cu Balcanii de Vest. Analizele calitative focalizate asupra gestionării acestor fonduri și domeniilor prioritare susținute de instrumentele financiare europene sunt

îmbinate cu o serie de date cantitative, în vederea sublinierii eficacității reușitelor replicabile în cadrul politicii de extindere a UE în prezent. Pe de altă parte, mai multe critici sunt evocate atât de Comisia Europeană, ca autoritate de management a fondurilor europene, cât și de alte instituții ce au rolul de a verifica impactul acestui tip de sprijin, precum Curtea Europeană de Audit.

Cuvinte-cheie: fonduri europene, preaderare, Balcanii de Vest, Europa Central-Răsăriteană, extinderea UE

Pre-accession funds: what lesson can be learnt from East-Central-European member states for the Western Balkans?

Abstract

The use of pre-accession funds by East-Central-European Countries (ECE) has had an undeniable transformative effect, while accompanying the latter throughout their European integration experience. This study aims to emphasise the positive experiences, as well as the failures occurring in the use of Phare, ISPA and Sapard funds, so as to enhance the current approaches of the IPA with respect to the Western Balkans. The qualitative analyses focusing on the management of such funds and the key areas of intervention supported by EU financial instruments are combined with quantitative data, in order to outline the effectiveness of the positive cases which are replicable within the current EU enlargement policy. Some criticism, however, arises on the part of the European Commission, as the management authority of European funds, as well as from other institutions whose purpose is to gauge the impact of this form of support, such as the European Court of Auditors.

Keywords: European funds, pre-accession, Western Balkans, East-Central Europe, EU enlargement

Prémices¹

L'expérience des pays membres de l'Union européenne (UE) provenant de l'Europe centrale-orientale (PECO) en matière d'usage des fonds européens a constitué une première et, sans doute, un défi majeur pour les institutions communautaires et pour les gouvernements de ces pays parcourant la soi-disant période de transition. Le dessein de notre étude est d'analyser, tout d'abord, la manière dont ce processus a été géré des deux côtés, le national et le communautaire, pendant une période de changements profonds dans la partie du continent qui s'était libérée du communisme, pour en extraire les éléments concrets à transférer vers les pays candidats actuels. Une précondition que nous soutenons est que, malgré la différence d'approximativement deux décennies entre le moment où les PECO étaient en train de mener leurs négociations avec l'UE et les actions analogues des pays candidats des Balkans occidentaux, les similitudes entre les deux contextes sont en mesure de rendre un tel transfert souhaitable, voire très utile. L'histoire commune

du totalitarisme, doublée par les troubles des années 90, sont autant d'arguments en faveur de cette assertion, auxquels on pourrait ajouter la nature des chapitres d'adhésion à l'UE, qui n'a changé que de manière limitée dans les nouvelles orientations de la Commission européenne (Commission européenne, Communiqué de presse, 5 février 2020).

Certes, le transfert qui vient d'être mentionné ne se produirait pas d'une façon paternaliste, où les PECO s'érigeraient en pédagogues pour leurs voisins balkaniques, ce qui ne ferait que perpétuer des clichés nuisibles pour une région qui a été trop souvent soumise à des jugements superficiels, voire ignorants. Au contraire, étant donné que les PECO eux-mêmes sont en train d'approfondir leur expérience en tant qu'États membres de l'UE, il est utile de considérer qu'un dialogue renforcé avec les candidats des Balkans occidentaux aurait des effets bénéfiques, dans une sorte d'apprentissage mutuel, qui laisse de côté toute connotation péjorative associée au balkanisme ou bien à la balkanisation. Du point de vue pratique, cependant, il est important pour les États qui aspirent à acquérir la qualité de membres de l'UE, dans un contexte tellement difficile que celui de nos jours, de dialoguer avec des partenaires qui ont franchi de tels obstacles que ceux des chapitres « durs » des dossiers d'adhésion, comme les redoutables 23 et 24, où un certain apprentissage se ferait autant des succès des PECO, que des échecs qui ont ralenti le rythme de leurs propres négociations, notamment à la fin des années 90 (Albu Comănescu, 2021).

Dans cette recherche, nous nous sommes penchés vers une partie plutôt technique des similarités entre les PECO et les pays candidats des Balkans occidentaux, à savoir l'Albanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie, visant l'emploi des fonds mis à leur disposition par l'UE, afin de soutenir et de faciliter leurs efforts de se conformer à l'acquis communautaire. Il est hors de doute que les fonds de pré-adhésion constituent un appui pragmatique très utile à des économies qui subissent des changements profonds, pendant une période de temps assez courte, du point de vue historique. Toutefois, l'emploi de tels instruments financiers, auparavant inconnus dans les pays ex-communistes, engendre d'autres effets transformateurs, qui seront abordés par cette étude, qui incluent une nouvelle culture de gestion des projets et de planification stratégique, déjà très connue dans les pays qui se sont intégrés dans l'UE pendant la décennie 2001-2010. Le potentiel qui se fait remarquer autour d'un échange entre ceux-ci et les États trouvés dans l'antichambre de l'adhésion est incontestable et doit faire l'objet d'une analyse minutieuse, que nous tâcherons d'entreprendre dans les paragraphes à suivre.

Si les fonds non remboursables offerts par l'UE, comme l'une des manifestations de son pouvoir normatif (Skolimowska, 2015), représentent une pratique bien sédimentée, avec des réussites solides qui datent depuis plusieurs décennies,

les instruments de pré-adhésion sont souvent critiqués pour leur manque de vision ou, dans des termes plus pratiques, de soutenabilité. Il est, donc, notre but d'approcher cette hypothèse et de noter quelques-unes des opinions pertinentes qui contestent l'usage de tels instruments, pour essayer de formuler des propositions constructives, avec des échos dans la mise en œuvre de l'Instrument d'aide de pré-adhésion (IPA).

Sur le plan méthodologique, notre recherche est fondée sur une littérature d'actualité, qui comprend des rapports émis par les institutions européennes dans le cadre ample de la politique d'adhésion, extraits des deux périodes distinctes qui nous intéressent et qui marquent le monitoring des PECO et, à présent, des pays candidats des Balkans occidentaux. Pour des raisons de clarté, nous nous focaliserons seulement sur les quatre États de la région qui sont reconnus en tant que candidats, sans inclure la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo, dont le statut actuel est de potentiels candidats. Cependant, nous reconnaissons l'utilité des fonds de pré-adhésion dirigés vers ces deux entités, aussi bien que vers les pays qui viennent d'acquérir le statut de candidats, à savoir la République de Moldavie et l'Ukraine. Toujours en matière de méthodologie de la recherche, notre expérience avec l'emploi des fonds européens et avec la région étudiée, matérialisée en projets et investigations sur place, y compris des interviews avec des décideurs, des universitaires et des représentants de la société civile, nous offre un filtre supplémentaire fourni par les perceptions locales et les réalités que nous avons distinguées par l'observation directe. Bien que mineurs, les éléments quantitatifs inclus dans cet article, comme les données financières, ont le rôle de renforcer l'ampleur que nous associons aux fonds non remboursables de l'UE et, parfois, de présenter des bilans concrets extraits de la région à laquelle l'étude est dédiée.

Le soutien financier accordé par l'UE aux PECO

Il convient d'affirmer que les fonds de pré-adhésion sont voués à préparer les futurs États membres de l'UE pour l'usage des instruments structurels et de cohésion, dont la complexité est nettement supérieure et qui appartiennent aux politiques majeures bâties par l'UE tout au long de son histoire. Leur utilité est indéniable et leur capacité à pénétrer dans les vies des citoyens s'avère un outil important pour une UE qui a besoin de plus de soutien de la part des Européens, pourvu que sa visibilité en tant que sponsor soit assurée par les bénéficiaires. Ces aspects sont bien connus et minutieusement explorés dans la littérature (Bachtler, McMaster, 2008 ; Bache, Andreou, Atanasova, Tomsic, 2010), donc nous ne nous proposons pas de les réitérer. En revanche, il est à noter que les bénéfices engendrés par de tels fonds vont au-delà de la cohésion socio-économique, sans doute nécessaire en

Europe centrale-orientale, car ils favorisent la création d'une culture des gestions des projets, voire des programmes, à l'échelle macro, auparavant inconnue ou méconnue dans les pays récemment libérés du communisme. En fait, la notion de fonds non-remboursables appartient à un jargon de la transition vers la démocratie, graduellement accepté, puis adopté, par les citoyens qui se confrontent aux nouvelles réalités. Dans les PECO, les années 90 ont marqué une invasion terminologique qui comprenait le leitmotiv de l'économie de marché, la famille lexicale autour de la privatisation et, certes, les fonds européens.

Pour l'UE, l'octroi de tels instruments financiers, souvent contestés lors des débats autour des budgets annuels et pluriannuels, a été une expérience non dénuée de risques et de situations imprévues. Il s'agissait de les injecter dans des pays avec une situation macroéconomique précaire, parfois connus par les difficultés rencontrées dans la réforme de leurs systèmes judiciaires, qui avaient peu de moyens d'assurer la moindre soutenabilité aux grands projets souhaités par l'UE. La sécurité des mécanismes financiers était assez faible, vu le manque, à l'époque, d'un procureur européen et les nombreux cas de mauvaise gestion des fonds, qui devaient être portés devant les systèmes judiciaires nationaux.

Le risque couru par la Commission européenne était, néanmoins, indiscutablement nécessaire. Comment aurait-on pu préparer les 13 nouveaux États intégrés après 2000 pour la gestion des politiques onéreuses situées au noyau du budget européen, comme la PAC, ou bien la Politique de cohésion - les deux s'avérant essentielles pour les nouvelles économies apportant leur pierre au marché unique ? Or, en dépit de l'expérience avec l'Irlande, dans les années 70, ou le Portugal et l'Espagne, une décennie plus tard (Bailey, De Propis, 2002), le défi de la vague d'élargissement d'après l'adoption du Traité de Nice, qui doublerait le nombre des pays membres, n'avait pas de précédent en matière d'ampleur, ou de risques. De plus, l'intégration économique européenne est un processus complexe consistant en la consolidation formelle institutionnalisée des interdépendances entre toutes les sphères de l'économie nationale et la vie économique internationale des États membres (Burcă-Voicu, Oprescu, 2020).

Toute une série de dilemmes a émergé dans les analyses de l'autorité de gestion des fonds accordés aux PECO négociant leur adhésion à l'UE, à savoir la Commission européenne, principalement sous les auspices du manque de capacité administrative des gouvernements de la région. C'est justement sur ce point que toute analyse approchant le transfert de l'expérience d'intégration depuis les PECO vers les Balkans occidentaux doit commencer, en ce qui concerne l'usage des fonds européens. Comment fallait-il structurer les autorités nationales qui devaient gérer les fonds provenant de Bruxelles ? L'idée d'un ministère dédié aux fonds européens

s'est avérée intéressante pour la Roumanie, par exemple, mais elle témoignait encore une fois d'une obsession centraliste typique aux pays ex-communistes. Selon quels principes devait-on façonner les NUTS II, un niveau d'organisation administrative assez « exotique » en raison du même principe? Si la Pologne a ravivé les voïévodats (Kubiczek, Bielen, 2021), d'autres PECO ont opté pour une configuration de la politique régionale qui ne tenait pas compte de la tradition historique, favorisant une division selon des lignes purement géographiques et évitant pour la plupart de possibles controverses ethniques, comme en Roumanie. Les conséquences en sont majeures, puisque le succès de la réforme régionale implique la création d'unités qui bénéficient d'une tradition de coopération et, donc, qui ont un appétit pour monter des projets au sein de ces unités-là.

À part cet obstacle, les PECO ont dû se familiariser avec le nouveau set de procédures pour la mise en œuvre des programmes opérationnels négociés avec la Commission européenne, y compris le cadre légal des acquisitions publiques et les règles de transparence, pour ne citer qu'une partie des nouvelles contraintes qui viennent avec la gestion des fonds structurels. Une autre se réfère aux allocations financières et, notamment, au cofinancement des budgets nationaux, tandis que la capacité institutionnelle a constitué un leitmotiv des restructurations par lesquelles les PECO se sont préparés pour la gestion des instruments financiers de l'UE. Ainsi, des principes solides de décentralisation, dépolitisation et requalification ont été appliqués pour accroître la capacité des appareils administratifs de gérer les nouveaux fonds, tout en réduisant la bureaucratie souvent chronique. Quant à la communication institutionnelle, l'un des défis principaux a été l'usage des plateformes numériques dans la gestion des instruments financiers européens, développées sous les auspices d'une e-gouvernance embryonnaire et souvent mal comprise. La macro-gestion des fonds européens, au début de pré-adhésion et ensuite structurels et de cohésion, a été donc préparée dans de telles conditions, caractérisant des économies toujours en transition.

Les instruments créés par l'UE pour redresser les nouveaux pays qui se préparaient pour l'adhésion, suite à leur libération du communisme, ont débuté par le programme PHARE, ou « Pologne Hongrie Aide à la reconstruction économique ». Son apparition en 1989 a marqué la volonté de la Communauté européenne de soutenir l'avenir démocratique des pays du centre-est et l'instrument a été ultérieurement élargi afin de s'adresser à tous les autres pays de la région qui ont exprimé leur volonté de rejoindre l'Europe unie. Son dessein a été défini d'une manière assez permissive, c'est-à-dire de renforcer l'administration publique et la capacité institutionnelle, qui permettraient aux pays en transition de préparer l'adoption de l'acquis communautaire et d'améliorer le niveau de cohésion

socio-économique entre eux et les États membres de l'UE. Entre 1999 et 2006, les données statistiques montrent que la Roumanie s'est située en tête du tableau des allocations financières de PHARE, avec 2.5 milliards d'euros, suivie par la Pologne, avec 1,9 milliard. Malgré l'utilité d'un tel dessein, les premiers rapports sur les progrès enregistrés par l'utilisation de PHARE ont montré des résultats assez modestes en matière de réforme administrative et, plus généralement, de conformité au critère politique de Copenhague, qui a toujours été le plus épineux de toutes des négociations d'adhésion (MWH Consortium Report, 2007).

Un deuxième fonds octroyé aux PECO durant leur pré-adhésion a été ISPA, créé suite au Règlement du Conseil no. 1257/1999, cette fois pour l'amélioration de l'infrastructure vouée à interconnecter les deux parties de l'Europe. Les projets environnementaux et de transport ont constitué le noyau de cet outil, pour lequel - toujours en tant qu'exemple - la Roumanie et la Bulgarie ont reçu 452 millions d'euros en 2004 (Commission européenne, ISPA annual report, 2004).

Un troisième fonds dédié à la préparation des PECO a été mis à leur disposition par le Règlement du Conseil no. 1268/1999, cette fois ayant pour cible les secteurs agricoles des pays candidats, sous le nom SAPARD. Dix pays de la région ont employé cet outil financier, afin de se préparer aux exigences du marché unique du point de vue de leur développement rural et, notamment, de la mise en œuvre de la politique la plus coûteuse de l'histoire communautaire, la Politique agricole commune (PAC). Bien que souvent critiquée pour son caractère non compétitif, c'est une politique vitale pour l'assurance de la viabilité d'un secteur agricole affaibli, en Europe centrale-orientale, par les effets nuisibles de la collectivisation forcée farouchement poursuivie par les communistes. Pour se former une idée sur l'ampleur du programme SAPARD, il est à noter qu'en 2004, une année décisive pour l'adhésion à l'UE de la Roumanie et de la Bulgarie, les deux pays ont bénéficié d'un montant de 225.2 millions d'euros par cet outil (Ilkin, 2005). Ceci constituait à l'époque une aide considérable aux deux économies, mais elle se situait toujours loin de la générosité exhibée traditionnellement par la PAC avec les pays au potentiel agricole, comme les deux voisins mentionnés.

Cette brève analyse montre que les trois programmes crayonnés autour des besoins socioéconomiques des PECO ont été dotés d'allocations financières suffisantes pour accompagner les pays candidats tout au long des négociations avec la Commission européenne. Cependant, leur fonction additionnelle a été de préparer ces États du point de vue administratif pour la gestion des fonds structurels et de cohésion, dont le poids et la complexité excèdent de loin le cadre de programmation des fonds de pré-adhésion. Est-ce que l'UE a envisagé les nouveaux instruments pour les pays candidats actuels suite à une démarche cohérente d'apprentissage des pour et des

contre issus de cette vaste expérience avec les PECO ? C'est une question à laquelle nous tâcherons de répondre au moins partiellement, vu que l'IPA vient d'entrer dans son troisième cycle pluriannuel et admettant l'existence de plusieurs dissemblances entre les pays candidats actuels (notamment des Balkans occidentaux) et les PECO.

L'IPA (Instrument d'aide de pré-adhésion) mis à jour : un accent sur les pays candidats des Balkans occidentaux

Le contexte dans lequel est arrivé le démantèlement de la Yougoslavie a montré de manière évidente que les nouveaux pays souverains issus de ce dossier avaient besoin d'une préparation très minutieuse avant de se conformer aux règles d'adhésion à l'UE. En général, la façon dont les États ex-yougoslaves ont acquis leur indépendance a été un indicateur de la rapidité de leur progrès dans le dialogue avec Bruxelles, mais, comme il arrive trop souvent dans les Balkans, il y a eu aussi des cas spéciaux. Si la Slovénie et la Croatie ont achevé leurs processus d'intégration (dont la première en temps record et avec une convergence monétaire rapide), la Macédoine du Nord a dû dépasser des obstacles historiques, culturels, voire linguistiques, dans les relations avec ses voisins, avant de recevoir même des perspectives de progresser. D'autre part, on retrouve les cas nettement différents de la Serbie et du Monténégro, qui, en dépit de leur unité temporaire en continuité de l'héritage yougoslave, éprouvent des orientations opposées dans leurs démarches d'intégration, autant en ce qui concerne les affaires étrangères qu'en matière de volonté politique. À ceci on ajoute le cas particulier de l'Albanie, avec sa transition sinueuse et les difficultés d'une réforme législative radicale, vouée à effacer les traces des dérapages non démocratiques du passé récent. Voici, en grandes lignes, le paysage auquel se confronte la Commission européenne, en tant qu'autorité de gestion de l'IPA, attribut du pouvoir dit normatif de l'UE dans son voisinage, mais limité par les disputes entre les États membres visant le poids du budget pluriannuel et par le manque de perspective d'adhésion qui provoque des frustrations au sein des pays qui en bénéficient.

Du point de vue technique, l'IPA ne représente pas la première tentative de l'UE de soutenir les Balkans occidentaux, puisque le programme CARDS (Programme d'assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation) a déjà été actif dans la période 2000-2006, injectant 4.65 milliards d'euros dans les pays de la région (EUR-Lex, 2007). Trouvé dans son troisième cycle pluriannuel, l'IPA s'avère une expression de toute une série de leçons apprises par la Commission européenne, en ce qui concerne la relation avec les pays bénéficiaires, le monitoring et les priorités des investissements. Ceci devient évident lors d'une lecture des nouveaux documents programmatiques de l'IPA III, qui coïncide avec le

cycle de financement 2021-2027, où l'accent est mis sur cinq priorités qui gardent un équilibre entre ce qui est spécifique à la région et ce que l'UE veut atteindre en vertu de son propre agenda. Ainsi, on remarque une approche moderne, non dogmatique, comprenant les priorités appelées « fenêtres » (Commission européenne, Overview - Instrument for Pre-accession Assistance, 2022):

1. État de droit, droits fondamentaux et démocratie (15.13% des fonds)
2. Bonne gouvernance, adoption de l'acquis communautaire, bonnes relations de voisinage et communication stratégique (16.59%)
3. Agenda vert et connectivité soutenable (42.25%)
4. Compétitivité et croissance inclusive (22.31%)
5. Coopération territoriale et transfrontalière (3.51%)

Quoique les chapitres les plus durs des négociations restent les célèbres 23 et 24, centrés sur la justice, l'État de droit, les droits fondamentaux, la lutte contre la corruption et la protection des minorités, il est évident que ces priorités ne nécessitent pas d'investissements extraordinaires, à la différence de l'infrastructure et de la protection de l'environnement, situées au-delà des capacités financières traditionnelles des pays en transition. Or, c'est justement l'approche cultivée par le nouvel IPA, qui témoigne d'une orientation pragmatique et congruente aux priorités du budget européen pour 2021-2027.

Les allocations financières des trois cycles consécutifs de l'IPA montrent une croissance nominale timide et, vu le taux actuel de l'inflation, une croissance réelle encore plus mince. Il est clair que cette source de financement non remboursable reste un échantillon de ce que les véritables fonds européens peuvent offrir, à savoir les fonds structurels et de cohésion. Les montants totaux de ces trois cycles sont (Commission européenne, Overview - Instrument for Pre-accession Assistance, 2022) :

- IPA I (2007-2013): 11,5 milliards d'euros (y compris pour la Croatie)
- IPA II (2014-2020): 12,8 milliards d'euros
- IPA III (2021-2027): 14,1 milliards d'euros

Le taux d'absorption courant de l'IPA II (en novembre 2022) est seulement de 58% (Commission européenne, Instrument for Pre-Accession Assistance - Performance, 2022), sachant que le cadre pluriannuel se prolonge selon la même règle employée dans le cas des PECO, à savoir $n+3$, donc jusqu'à la fin de 2023. Si l'on compare avec le taux d'absorption d'un pays central-est-européen, la Roumanie, pour la même période mais utilisant des fonds structurels, on observe que la performance de celle-ci se situe à 68.96% (Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, 2022), donc elle est supérieure, mais non par spectaculaire.

Quant aux allocations de cet instrument financier, on observe de l'expérience courante avec l'IPA II que les programmes multinationaux reçoivent la plus grande tranche des fonds (3.31 milliards d'euros en engagements), suivis par la Turquie (3.18 milliards), la Serbie (1.40 milliards), l'Albanie (758 millions), la Macédoine du Nord (633 millions), le Kosovo (573 millions), la Bosnie-Herzégovine (539 millions) et la Monténégro (269 millions) (Commission européenne, Overview - Instrument for Pre-accession Assistance, 2022). Les valeurs pour la période pluriannuelle 2014-2022 montrent sans doute que les allocations des fonds structurels et de cohésion, réservés aux pays membres de l'UE, peuvent être dix fois plus importantes. Pour exemplifier, il est à souligner que la Roumanie a dépassé, en juillet 2022, le seuil de 50 milliards d'euros représentant la différence entre l'absorption des fonds structurels et de cohésion et les contributions du pays au budget européen, pendant ses 15 ans d'appartenance à l'UE (Oncu, 2022). Un autre exemple est le fait que les allocations financières de l'UE destinées à la Pologne dans le nouveau cycle pluriannuel (2021-2027) sont d'environ 110 milliards d'euros, comprenant le programme NextGenEU et les fonds structurels et de cohésion (Oxford Economics, 2022). Toujours concernant la Pologne, si l'on prend l'an 2013 comme référence, les contributions financières de l'UE au budget polonais (4% du PIB national) étaient 3.7 fois plus grandes que le paiement que le pays devait au budget européen (Matsuura, 2015).

Un autre aspect dont il faut tenir compte à présent est que la pression sur le budget de la DG NEAR (la Direction générale de la Commission européenne chargée des relations avec le voisinage de l'UE et des négociations d'adhésion) sera de plus en plus pesante étant donné l'octroi du statut de pays candidats à l'Ukraine et à la République de Moldavie. Jusqu'en novembre 2022, dans le contexte de la guerre lancée par la Russie contre l'Ukraine, cette dernière a bénéficié de 4.2 milliards d'euros de la part de l'UE pour la gestion des crises et pour l'aide humanitaire d'urgence, une somme à laquelle on ajoute les 3.1 milliards d'euros utilisés pour rembourser les pays membres ayant accordé de l'équipement militaire au pays attaqué. Un montant total de 18 milliards d'euros est proposé pour 2023 sous la forme d'emprunts négociés avec Kiev, dans des conditions favorables (Commission européenne, Communiqué de presse, 9 novembre 2022), ce qui ne couvrirait pas les besoins financiers issus de la démarche de reconstruction, une fois que l'agression russe aura fini. Selon le modèle de la Facilité pour la reprise et la résilience, mais tenant compte des circonstances différentes, l'UE envisage la mise en œuvre de l'instrument « RebuildUkraine » pour gérer, avec les autres acteurs intéressés, une transition qui s'annonce prolongée et difficile (Service européen pour l'action extérieure, 2022).

Quel est l'état actuel de l'usage de l'IPA dans les quatre pays candidats des Balkans occidentaux ? Malgré son poids relativement faible par rapport aux fonds structurels et de cohésion, nous apprécions que l'instrument non remboursable s'avère décisif pour l'adaptation de plusieurs secteurs aux exigences du marché unique. L'infrastructure, la capacité administrative, le rôle des ONG et l'agriculture sont autant de bénéficiaires immédiats des programmes de financement créés autour de l'IPA. Cependant, ceux-ci ne sont pas forcément les chapitres des dossiers d'adhésion les plus difficiles à gérer. Toutes les expériences avec les décideurs de la région démontrent que ce sont les mêmes chapitres 23 et 24 qui entravent le progrès des pays candidats, mais les investissements dans des structures qui puissent améliorer considérablement la situation des deux dossiers ne sont pas immenses, par nature. La formation des magistrats ou bien le système d'e-gouvernance sont actuellement soutenus par les priorités de l'IPA, mais ne nécessitent pas des sommes d'argent aussi importantes que l'infrastructure. Ceci prouve qu'un usage correct, prompt et soutenable de l'IPA ne suffit pas pour que le pays en question soit déclaré comme préparé pour l'adhésion. Par ailleurs, même ces faibles allocations financières pour des questions liées aux deux chapitres, atteignant 700 millions d'euros entre 2014 et 2020, ont été critiquées par un rapport de la Cour des comptes européenne pour ne pas avoir produit de résultats notables ou soutenables dans les Balkans occidentaux (Cour des comptes européenne, 2022).

En dépit de ces reproches, nous soutenons que l'IPA reste une opportunité rare pour investir au moins dans les secteurs de l'économie qui, traditionnellement, ont des difficultés à trouver du soutien financier dans des conditions convenables, comme les PME ou les jeunes entrepreneurs. Ceci a été une stratégie de la Roumanie dans l'usage des fonds structurels et on y retrouve beaucoup de principes, de guides et de stratégies de gestion qui peuvent être transmis aux pays des Balkans occidentaux. Si la Roumanie a reçu le statut d'économie de marché fonctionnelle seulement en 2004 (Papadimitriou et Phinnemore, 2008), périlissant son adhésion programmée pour 2007, c'est aussi à cause du fait qu'elle n'avait pas initialement géré ses instruments de pré-adhésion de manière à favoriser les structures économiques mentionnées ci-dessus.

En outre, les nouveaux États membres et les pays candidats des Balkans occidentaux possèdent des budgets nationaux insuffisants, ce qui rend l'assistance européenne souvent indispensable même dans des secteurs où l'UE ne jouit pas de compétences directes, comme l'éducation et la recherche. Les programmes Erasmus et Horizon sont plus qu'un supplément aux fonds gouvernementaux dans les deux secteurs cruciaux pour l'avenir de ces pays, car trop souvent, ils s'avèrent les seules sources majeures d'investissements dans ces domaines.

Il ne faut pas oublier que les fonds européens, au sens général, et la mesure dans laquelle ils sont rendus visibles au public, ont la capacité de renforcer les sentiments pro-européens des citoyens, ce qui reste une question problématique dans des pays comme la Serbie. Tout gouvernement comprend l'enjeu électoral de ces fonds et, en fonction de la culture politique du pays et des allégeances traditionnelles, il peut se servir des fonds européens afin d'accroître sa propre popularité, à moins que l'UE ne soit souvent le bouc émissaire de choix. Les différences d'attitudes sont visibles, à ce propos, autant dans les PECO (par exemple, la Roumanie vs. la Hongrie) que parmi les pays candidats (la Serbie vs. l'Albanie).

En guise de conclusion

Quoique peu généreux par rapport aux besoins de ses destinataires, l'IPA reste un fonds essentiel pour les Balkans occidentaux, tout comme ses équivalents l'ont été pour les PECO. Par conséquent, les allocations budgétaires destinées à renforcer l'IPA devraient être défendues par la Commission européenne, en tant qu'autorité de gestion du budget commun et de la politique d'adhésion. L'UE doit être consciente de l'importance de son attractivité dans une région où les intérêts concurrents de l'espace russe ne se sont pas encore dispersés. L'IPA offre un soutien qui s'élève à environ 10% du poids des fonds structurels et d'adhésion, mais il représente une expression du pouvoir normatif de l'UE, qui vient normalement avec des perspectives claires d'adhésion et qui reste préférable à toute autre forme de soutien extérieur, comme le FMI ou les emprunts onéreux. Or, les perspectives claires du point de vue temporel et technique ont été souvent niées aux pays candidats et potentiels candidats de l'espace tellement complexe - et riche - des Balkans occidentaux. Ce qui est certain, c'est que la transition y poursuit son cours et que les changements soutenus par l'UE accroissent les perspectives européennes des pays qui mettent en œuvre l'IPA, tout en leur « enseignant » le côté pragmatique de la gestion des programmes et des projets : autorités de gestion, approche régionale, manuels, indicateurs, rapports etc. C'est déjà un langage parlé couramment par les PECO, dont le dialogue avec les Balkans occidentaux, par le biais des décideurs, investisseurs, universitaires, ONG et autres reste essentiel afin d'y avoir un transfert réel des réussites et des obstacles intervenus tout au long du processus analogue traversé par ces premiers à la fin des années '90 et au début des années 2000.

Les questions ponctuelles qui devraient faire l'objet de ce transfert incluent l'organisation d'un ministère dédié uniquement à la gestion des fonds européens, la configuration et la responsabilisation des agences régionales chargées du « middle-management » de tels fonds, l'usage des plateformes numériques pour

faciliter la relation contractuelle entre sponsor et bénéficiaire, l'autorité donnée aux organismes d'audit, les sources du co-financement national etc. Voici autant de réussites enregistrées par plusieurs PECO, dont la Roumanie, après des expériences sinueuses et des essais et erreurs qui peuvent être franchies plus rapidement par les États candidats actuels. Il en va de même pour les approches sectorielles guidant l'allocation des fonds européens dans les PECO, où les Balkans occidentaux seraient intéressés par de tels sujets que l'accent mis sur le développement du capital humain, des start-up et de la capacité administrative, ou bien sur une politique régionale personnalisée aux besoins de chaque NUTS II.

À part ces leçons à transmettre, il est essentiel d'engendrer une volonté politique forte qui assure la visibilité des fonds européens et de leur soutenabilité, tout en évitant les comportements hypocrites où, d'une part, l'emploi de ces facilités est quotidien, mais d'autre part, l'UE est attaquée pour dissimuler l'incompétence ou la corruption des autorités nationales.

Un partenariat entre les milieux publics, universitaires et de la société civile peut constituer le moyen de propagation du savoir-faire en matière de culture de gestion des fonds européens, comme il est devenu évident avec les temps dans les PECO, notamment en Roumanie. Il est encourageant que, dans nos expériences, les équipes de négociation avec l'UE de certains pays candidats, comme le Monténégro, aient montré leur disponibilité de cultiver ce genre de démarche, y compris avec des partenaires extérieurs. Une fois enracinée, cette culture de gestion doit s'orienter vers la soutenabilité des projets européens, qui reste, en quelque sorte, le péché originel des managers de fonds européens dans les PECO : projets d'infrastructure tardifs et maintenus de manière déficitaire, investissements superficiels dans les ressources humaines, projets entrepreneuriaux qui ont fait faillite etc.

Finalement, l'IPA a besoin d'un renforcement immédiat, étant donné les deux nouveaux pays européens reconnus comme candidats (et la Géorgie, qui attend dans l'antichambre) et leur situation géopolitique extrêmement difficile, tout en laissant de côté les débats stériles visant la diminution des allocations du budget européen, souvent pour des raisons électorales au niveau national. L'IPA est lui-même une expérience préparatrice pour la mise en œuvre des programmes soutenus par les fonds structurels et de cohésion, à savoir la cible pragmatique de tout gouvernement lucide, soit des PECO, soit des Balkans occidentaux. Et même au-delà de ceci, comme il a résulté d'une interview avec un diplomate polonais expérimenté qui a participé activement aux négociations entre son pays et l'UE au début des années 2000, les fonds de pré-adhésion sont importants, les fonds structurels et de cohésion encore plus, ayant généré 0.3-0.5% de la croissance économique annuelle moyenne de la Pologne, mais le prix suprême est la participation au marché unique,

représentant un supplément de 1.5-2% à cette croissance. C'est ce à quoi les pays des Balkans occidentaux doivent aspirer, d'autant plus que ces bénéfices se sont avérés essentiels pour les PECO dans leur parcours européen.

Bibliographie

Albu Comănescu, R. 2021. Beyond Western Balkans Integration: Scenarios for the EU Institutional Aftermath. In : Corpădean A., Herța L., *International Relations and Area Studies: Focus on Western Balkans (Proceedings of International Conference : International Relations and Area Studies: Focus on Western Balkans, 4th-5th of December 2020, Cluj-Napoca Romania)*, Cluj-Napoca : Presa universitară clujeană, p. 307-321.

Bache, I., Andreou, G., Atanasova, G., Tomsic, D. 2011. « Europeanization and multi-level governance in south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid ». *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 1. [En ligne] : <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.520884> [consulté le 28 novembre 2022].

Bachtler, J., McMaster, I. 2008. « EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States ». *Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 2, no. 2. [En ligne] : <https://doi.org/10.1068/c066> [consulté le 28 novembre 2022].

Bailey, D., De Propis, L. 2002. « The 1988 reform of the European Structural Funds: entitlement or empowerment? ». *Journal of European Public Policy*, vol. 9, no. 3. [En ligne] : <https://doi.org/10.1080/13501760210139696> [consulté le 28 novembre 2022].

Burcă-Voicu, M., Oprescu, M. A. 2020. « A brief analysis of the enlargement process for the Western Balkans states. Synthetic evaluation of the integration path within the competitiveness policy ». *Online Journal Modelling the New Europe*, no. 34. [En ligne] : <http://neweurope.centre.ubbcluj.ro/wp-content/uploads/2020/12/8.pdf> [consulté le 28 novembre 2022].

Commission européenne. 2004. *Report from the Commission. Annual Report of the Instrument for Structural Policy for Pre-Accession (ISPA)*, COM(2005)612. [En ligne] : https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/ispa2004/ispa_2004_en.pdf [[consulté le 11 novembre 2022].

Commission européenne. 2020. *Un processus d'adhésion à l'UE plus crédible, plus dynamique, plus prévisible et plus politique* - La Commission présente ses propositions, Communiqué de presse, 5 février. [En ligne] : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_181 [consulté le 28 novembre 2022].

Commission européenne. 2022. *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA III) - Performance*. [En ligne] : https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-overview/instrument-pre-accession-assistance-ipa-iii-performance_en#mff-2014-2020-ipa-ii [consulté le 28 novembre 2022].

Commission européenne. 2022. *La Commission propose un train de mesures de soutien stable et prévisible, d'un montant maximal de 18 milliards d'euros, en faveur de l'Ukraine pour 2023*. Communiqué de presse, 9 novembre, [En ligne] : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_6699 [consulté le 28 novembre 2022].

Commission européenne. 2022. *Overview - Instrument for Pre-accession Assistance*. [En ligne] : https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en [consulté le 28 novembre 2022].

Cour des comptes européenne. 2022. *Special Report. EU support for the rule of law in the Western Balkans: despite efforts, fundamental problems persist*. [En ligne] : https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_01/SR_ROL-Balkans_EN.pdf [consulté le 28 novembre 2022].

EUR-Lex. 2007. *The CARDS programme (2000-2006)*, [En ligne] : <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-cards-programme-2000-2006.html> [consulté le 28 novembre 2022].

Ilkin, M. 2005. « EU enlargement and its implications for the OIC countries ». *Journal of Economic Cooperation*, vol. 26, no. 3. [En ligne] : <https://jecd.sesric.org/pdf.php?file=ART05040102-2.pdf> [consulté le 28 novembre 2022].

Kubiczek, J., Bieleń, M. 2021. « The level of socio-economic development of regions in Poland », *Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician*, vol. 66, no. 11. [En ligne] : <https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.5130>, [consulté le 28 novembre 2022].

Matsuura, M. 2015. « Contribution of EU Funds to Economic Growth in Poland ». *Russian and East European Studies*, no. 44. [En ligne] : <https://doi.org/10.5823/jarees.2015.87>, [consulté le 28 novembre 2022].

Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene. 2022. Stadiul absorbției fondurilor UE, 4 novembre. [En ligne] : <https://mfe.gov.ro/stadiul-absorbtiei-fondurilor-ue/> [consulté le 28 novembre 2022].

MWH Consortium. 2007. Supporting Enlargement - What Does Evaluation Show? Ex post evaluation of Phare support allocated between 1999-2001, with a brief review of post-2001 allocations. Consolidated Summary Report, juillet, Commission européenne. [En ligne] : <https://core.ac.uk/download/pdf/163084884.pdf> [consulté le 28 novembre 2022].

Oncu, M. 2022. « Moment istoric - România a trecut de 50 miliarde euro sume nete, nerambursabile, primite de la bugetul UE. Totalul fondurilor primite - de trei ori mai mare decât contribuția României la bugetul UE », *Profit.ro*, 22 août. [En ligne] : <https://www.profit.ro/taxe-si-consultanta/moment-istoric-romania-a-trecut-de-50-miliarde-euro-sume-nete-nerambursabile-primite-de-la-bugetul-ue-totalul-fondurilor-primite-de-trei-ori-mai-mare-decat-contributia-romaniei-la-bugetul-ue-20824583> [consulté le 28 novembre 2022].

Oxford Economics. 2022. Poland | Quantifying the costs of a prolonged clash with the EU. [En ligne] : <https://blog.oxfordeconomics.com/content/poland-quantifying-the-costs-of-a-prolonged-clash-with-the-eu>, [consulté le 28 novembre 2022].

Papadimitriou, D., Phinnemore, D. 2008. *Romania and The European Union. From Marginalisation to Membership?*, Routledge, Londres. [En ligne] : <https://doi.org/10.4324/9780203928844> [consulté le 28 novembre 2022].

Service européen pour l'action extérieure. 2022. Ukraine Relief and reconstruction, juillet. [En ligne] : https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Factsheet_Ukraine_Relief_and_Reconstruction.pdf.pdf [consulté le 28 novembre 2022].

Skolimowska, A. 2015. « The European Union as a 'Normative Power' in International Relations. Theoretical and Empirical Challenges ». *Yearbook of Polish European Studies*, no. 18. [En ligne] : <https://bibliotekanauki.pl/articles/419627> [consulté le 28 novembre 2022].

Remerciements

Ce travail a été soutenu par le projet « Transfert du modèle d'intégration européenne depuis l'Europe centrale-orientale vers les Balkans occidentaux » : PN-III-P4-ID-PCE-2020-0608, Projets de recherche exploratoire - PN-II-P4-ID-PCE-2020-2, Section 2, UEFISCDI.

Note

1. Adrian-Gabriel Corpădean a rédigé la partie « L'IPA mis à jour: un accent sur les pays candidats des Balkans occidentaux » et la conclusion et Mihaela-Adriana Oprescu les parties « Prémices » et « Le soutien financier accordé par l'UE aux PECO ».