



Pourquoi ne pas s'inspirer de vos voisins ?
Comment la Roumanie peut-elle servir de modèle à
la Serbie pour accéder aux fonds européens

Elena Grad-Rusu

Faculté d'études européennes,
Université Babeş-Bolyai de Cluj-Napoca, Roumanie
elena.rusu@ubbcluj.ro
<https://orcid.org/0000-0002-0510-8710>

Ştefan Bocancea

Faculté d'études européennes,
Université Babeş-Bolyai de Cluj-Napoca, Roumanie
bocanceastefan9@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0005-4488-8667>

Reçu le 30-09-2024 / Évalué le 15-10- 2024 / Accepté le 13-11-2024

Résumé

Les fonds de préadhésion de l'Union européenne constituent un investissement stratégique dans l'avenir des régions candidates, en les préparant à répondre aux normes et en comblant les lacunes. En analysant les avantages des fonds de préadhésion pour certains des États aujourd'hui membres de l'UE, nous constatons qu'ils ont été le véritable moteur de la croissance et du développement économique et social. Cet article entreprend une évaluation critique de l'impact des fonds de préadhésion sur le développement d'un pays candidat et tente de répondre à la question suivante : le modèle de gestion des fonds non remboursables de la Roumanie au cours de la période de préadhésion peut-il être un exemple de bonne pratique pour la Serbie ? D'un point de vue méthodologique, l'étude combine des méthodes qualitatives et quantitatives, mais les principaux résultats seront présentés d'un point de vue comparatif afin d'illustrer les aspects identifiés comme des éléments de bonne pratique. Cette approche combinée permet de développer une analyse détaillée du phénomène abordé, en soulignant l'histoire de la relation de collaboration entre les deux États voisins. L'article se termine par des recommandations visant à améliorer l'accès aux fonds de préadhésion, en soulignant les avantages de l'expérience des pays voisins dans ce processus.

Mots-clés : fonds de préadhésion, Serbie, coopération, Roumanie

De ce să nu te inspiri de la vecinii tăi ? Cum poate România să servească drept model Serbiei pentru accesarea fondurilor europene

Rezumat

Fondurile de preaderare ale Uniunii Europene reprezintă o investiție strategică în viitorul regiunilor candidate, pregătindu-le pe acestea pentru atingerea standardelor și

reducerea decalajelor. Analizând beneficiile fondurilor de preaderare în cazul unor state acum membre UE, observăm că acestea au reprezentat adevăratul motor al creșterii și dezvoltării economice și sociale. Acest articol întreprinde o evaluare critică a impactului fondurilor de preaderare asupra dezvoltării unui stat candidat și încearcă să răspundă la următoarea întrebare : modelul de gestionare a fondurilor nerambursabile de către România în perioada de preaderare poate fi un exemplu de bună practică pentru Serbia ? Din punct de vedere metodologic, studiul combină metodele calitative cu cele cantitative, însă principalele rezultate vor fi prezentate din punct de vedere comparativ pentru a ilustra aspectele identificate ca elemente de bună practică. Această abordare combinată permite dezvoltarea unei analize comprehensive a fenomenului abordat, scoțând în evidență istoricul relației de colaborare dintre cele două state vecine. Articolul se încheie cu recomandări privind creșterea gradului de accesare a fondurilor de preaderare, punând în evidență avantajele aduse de experiența statelor vecine în cadrul acestui proces.

Cuvinte-cheie : fonduri preaderare, Serbia, cooperare, România

Why not learn from your neighbors ?

How Romania can be a model for Serbia in accessing European funds

Abstract

European Union pre-accession funds are a strategic investment in the future of the candidate regions, preparing them to meet standards and close the gaps. Analyzing the benefits of the pre-accession funds for some of the now EU member states, we observe that they have been the real engine of economic and social growth and development. This article undertakes a critical assessment of the impact of pre-accession funds on the development of a candidate country and attempts to answer the following question : can the model of Romania's management of non-reimbursable funds in the pre-accession period be an example of good practice for Serbia ? From a methodological point of view, the study combines qualitative and quantitative methods, but the main results will be presented from a comparative standpoint in order to illustrate the aspects identified as elements of good practice. This combined approach allows for the development of a comprehensive analysis of the phenomenon addressed, highlighting the history of the collaborative relationship between the two neighboring states. The article concludes with recommendations on how to increase access to pre-accession funds, highlighting the advantages of the experience of neighboring countries in this process.

Keywords : pre-accession funds, Serbia, cooperation, Romania

1. Introduction¹

« Nous pensons que les négociations d'adhésion que nous ouvrons aujourd'hui revêtent une importance historique pour les relations entre la République de Serbie et l'Union européenne [...] Les efforts de la Serbie pour faire partie de l'Union européenne sont le résultat d'un engagement envers les idées, les valeurs et les réalisations fondamentales sur lesquelles l'Union européenne a été fondée. [...] Le début des négociations d'adhésion envoie un message fort aux autres pays des Balkans occidentaux pour qu'ils persistent et surmontent tous les obstacles internes ou externes, car l'objectif ultime est que tous les pays de la région deviennent des États membres de l'Union européenne » (Gouvernement de la République de Serbie, 2014).

Depuis la fin des années 1990, la promotion de la paix, de la stabilité et du développement économique a été l'un des principaux objectifs de l'Union européenne dans les Balkans occidentaux, créant ainsi un climat favorable à l'intégration éventuelle de ces États. Dans un contexte où la diversité culturelle, le multilinguisme et le multiculturalisme figurent parmi les principales valeurs de l'Europe, l'intégration de nouveaux membres constitue toujours un défi (Nistor-Gâz, Pop-Flanja, 2020). C'est pourquoi, en 1999, l'UE a lancé le processus de stabilisation et d'association (PSA), un cadre pour les relations entre l'UE et les pays de la région de voisinage, ainsi que le pacte de stabilité, une initiative plus large impliquant plusieurs acteurs internationaux. En 2008, le Pacte de stabilité a été remplacé par le Conseil de coopération régionale (Parlement européen, 2024).

Dans ce contexte, la relation de coopération de la Serbie avec l'UE a été réaffirmée lors du Conseil européen de Thessalonique en 2003, lorsqu'il a été déclaré que tous les pays faisant partie du PSA étaient des candidats potentiels à l'adhésion à l'UE. Quelques années plus tard, en décembre 2009, la Serbie a posé sa candidature à l'adhésion à l'UE, recevant le statut de candidat en mars 2012, à la suite d'efforts prolongés de négociations entre Belgrade et Pristina sur la

¹ L'article a été élaboré dans son intégralité par les auteurs. L'introduction a été rédigée par Elena Grad-Rusu, la conclusion par Ștefan Bocancea. La partie « Les leçons de l'expérience de pré-adhésion de la Roumanie » a été rédigée par les deux auteurs en commun.

représentation régionale du Kosovo. Près de deux ans plus tard, en janvier 2014, les négociations d'adhésion débutent officiellement. Les prochaines années seront marquées par des négociations et l'ouverture de nouveaux chapitres, mais le dialogue facilité par l'UE entre la Serbie et le Kosovo doit aboutir à un accord global sur la normalisation des relations entre les deux pays, l'absence d'un tel accord rendant l'intégration impossible pour l'un ou l'autre État.

Afin de soutenir et de renforcer le processus de réforme, l'Union européenne fournit également une aide financière aux pays candidats. En ce qui concerne l'assistance financière disponible pour les États des Balkans occidentaux, y compris la République de Serbie, depuis 2007, l'aide de préadhésion de l'UE a été allouée par le biais d'un instrument unique et unifié : l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) (Parlement européen, 2024). Bien qu'il s'agisse d'un instrument spécial créé pour les pays candidats et candidats potentiels, ces États peuvent également accéder à d'autres programmes de l'UE (tels qu'Interreg). Actuellement, l'IAP III, disponible pour la période 2021- 2027, est mis en œuvre avec un budget de 14,162 milliards d'euros (EUR-Lex, 2024). L'instrument de soutien financier couvre 20 priorités thématiques, de l'égalité entre les hommes et les femmes à la création d'emplois, en passant par les transports intelligents et la sécurité de l'approvisionnement en eau et en denrées alimentaires.

En même temps, il est important de mentionner que la perspective d'intégration européenne des pays des Balkans occidentaux est reprise dans la stratégie de la Commission de février 2018 et dans les déclarations adoptées à la suite de plusieurs sommets UE-Balkans occidentaux. Ces derniers mois, dans le contexte de la guerre en Ukraine, on parle de plus en plus d'élargissement, mais sans réformes solides et sans que les pays candidats remplissent les conditions nécessaires, cela ne sera pas possible de sitôt.

2. Les leçons de l'expérience de pré-adhésion de la Roumanie

Dans le contexte où cette étude se concentre sur les bonnes pratiques en matière d'accès aux subventions, nous avons également

jugé pertinent de faire une brève incursion dans le développement des relations économiques de ces dernières années entre la Roumanie et la Serbie. Ainsi, selon les données statistiques officielles, les échanges commerciaux de la Roumanie avec la République de Serbie sont en constante augmentation depuis 2013.

Le tableau ci-dessous montre les échanges économiques entre la Roumanie et la République de Serbie au cours de la période récente 2013-2022 :

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	793,1	942,7	1011,5	1104,8	1319,2	1503,1	1694,246	1459,493	1860,0	2607,72
Exportation	522,8	595,1	627	639	753,1	750,4	882,856	710,940	981	1485,37
Importation	270,3	347,6	384,5	465,8	566,8	752,6	811,39	748,553	878	1122,35
Vendu	252,5	247,5	242,5	173,2	186,3	2,1	71,465	37,613	107	606,72
Total	793,1	942,7	1011,5	1104,8	1319,2	1503,1	1694,246	1459,493	1860,0	2607,72

Tableau 1. Importations et exportations entre la Roumanie et la Serbie entre 2013 et 2022 - millions d'euros - Source : Ministère des affaires étrangères, 2023.

Les principaux produits exportés par la Roumanie ces dernières années sont les pièces et accessoires de véhicules à moteur, les produits métalliques, les équipements marins, l'énergie électrique, les équipements électroniques ou les métaux et articles métalliques (Ministère des Affaires étrangères, 2023). En ce qui concerne les produits importés par la Roumanie, il s'agit principalement de produits minéraux et bruts, de produits chimiques et métalliques, d'huiles de pétrole et de bitume, de fils électriques, de câbles et de conducteurs. La Roumanie fait partie des cinq premiers pays partenaires de la Serbie en matière d'exportation, avec l'Allemagne, l'Italie, la Bosnie-Herzégovine et la Hongrie (Ministère de l'économie, 2022).

Afin d'intensifier la coopération entre les États membres et les pays candidats, l'Union européenne propose un certain nombre d'instruments, dont la plupart sont de nature financière. Dans ce sens, il y a les fonds de préadhésion qui sont des instruments mis en place par l'Union européenne pour soutenir la préparation de l'adhésion des pays candidats (Ștefănescu, 2005) et pour les aider à s'adapter et à s'intégrer plus facilement (Ghica, 2007). En l'absence d'aide à la préadhésion, les pays candidats actuels, dont beaucoup viennent d'un passé communiste compliqué, trouveraient le parcours européen de leurs économies et de leurs administrations pour une éventuelle intégration extrêmement difficile, voire impossible (Corpădean, 2023).

Avant que l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) ne devienne opérationnel le 1er janvier 2007, les fonds de préadhésion étaient fournis par le biais de plusieurs instruments distincts (Commission européenne, 2024) :

- Programme PHARE : il a permis de soutenir des mesures de renforcement des institutions et des investissements connexes dans les pays candidats. Globalement, il a stimulé la cohésion économique et sociale ainsi que la coopération transfrontalière;
- Programme ISPA : axé sur les grands projets d'infrastructures environnementales et de transport;
- Programme SAPARD : développement agricole et rural soutenu;
- Le programme CARDS : l'instrument financier pour les pays des Balkans occidentaux qui vise à promouvoir la stabilité dans la région tout en facilitant une association plus étroite avec l'UE.

Ainsi, la Roumanie a bénéficié des programmes PHARE, ISPA et SAPARD, et la Serbie de CARDS et de l'IAP, l'IAP III étant actuellement disponible. Afin de mieux illustrer comment l'expérience de la Roumanie peut être un exemple de bonne pratique pour la Serbie, nous commencerons par présenter quelques données importantes sur la manière dont notre pays a géré les fonds de préadhésion.

Entre 1990 et 2000, la Roumanie a bénéficié de plus de 1,5 milliard d'euros dans le cadre du programme PHARE. Par la suite, jusqu'à l'adhésion, la Roumanie s'est vue allouer environ 250 millions d'euros par an par le biais de PHARE, ce qui en fait le deuxième pays membre, après la Pologne, en termes de disponibilité des fonds dont il a bénéficié dans le cadre de ce programme (OIR Centru, 2024). En général, la Roumanie a fait preuve d'une bonne capacité d'absorption des fonds, enregistrant même des valeurs supérieures à 90 % des montants disponibles. En ce qui concerne les secteurs et les domaines qui ont bénéficié de fonds non remboursables, le taux d'absorption le plus faible a été enregistré pour les chambres de commerce (y compris les écoles de commerce roumaines), les universités, les écoles d'EFTP et les grandes entreprises qui ont mis en œuvre ce type de projets pour la première fois (Business and Strategies Europe, 2015). Les principales raisons de l'inachèvement des projets étaient liées à la

mauvaise gestion, à la sélection du groupe cible et à la durabilité. Parmi ces raisons figurent les difficultés à assurer la gestion financière, l'incapacité du promoteur et des partenaires à cofinancer le projet, les problèmes de partenariat tels que les mauvaises performances des partenaires ou leur retrait du partenariat, et les procédures compliquées de recrutement des ressources humaines ou de passation des marchés.

Un exemple dont les autres pays peuvent s'inspirer est la gestion des programmes de formation, qui ont joué un rôle extrêmement important dans le cadre de PHARE, puisque près de 96 % des promoteurs ont élaboré et dispensé des cours dans le cadre des projets, la proportion variant d'une région à l'autre. Les cours étaient principalement axés sur l'amélioration ou l'acquisition de nouvelles compétences et qualifications par le biais de l'enseignement professionnel, et la durée et le nombre d'heures des cours étaient adaptés aux besoins des clients. Le secteur des services a été le principal bénéficiaire des cours dispensés, l'accent étant mis sur des domaines tels que l'informatique, le commerce électronique, l'ECDL, la vente, le tourisme, la coiffure, les serveurs et les cuisiniers, etc. Le deuxième secteur ayant bénéficié de cours est le secteur industriel, notamment les industries textile, alimentaire et énergétique, tandis que seul un faible pourcentage de cours était destiné au développement des ressources humaines dans les secteurs de l'agriculture et de la construction. Cet intérêt pour le développement de cours dans le secteur des services est conforme à la stratégie de développement économique de la Roumanie, dans laquelle ce secteur était considéré à l'époque, et l'est toujours, comme une priorité (Business and Strategies Europe, 2015).

Ensuite, nous présentons le programme ISPA, qui a réservé à la Roumanie entre 208 et 270 millions d'euros par an pour la période 2000-2006 (Chambre des députés, 2004). Les objectifs de cet instrument étaient d'aider les pays candidats à adopter les normes environnementales communautaires et à moderniser et étendre les réseaux de transport, y compris les liaisons avec le réseau transeuropéen. L'ISPA a également permis d'acquérir de l'expérience dans la gestion des fonds communautaires pour des projets d'infrastructure à grande échelle. Le financement total de l'ISPA s'est élevé à 7 280 millions d'euros (Cour des comptes européenne, 2008).

L'objectif principal de l'ISPA était d'aider les pays candidats à mettre en œuvre les normes environnementales européennes et à moderniser les réseaux de transport, y compris les connexions au réseau transeuropéen. L'ISPA a également permis d'acquérir de l'expérience dans la gestion des fonds de l'UE pour les grands projets d'infrastructure. Au total, 366 projets ont été approuvés dans le cadre du programme ISPA, dont 201 dans le secteur de l'environnement, 78 dans le secteur des transports et 87 projets d'assistance technique. Dans le secteur de l'environnement, la majorité des 201 projets (73 %) étaient axés sur le traitement des eaux usées et l'approvisionnement en eau. Dans le secteur des transports, 97 % des 78 projets ISPA étaient axés sur le développement des infrastructures ferroviaires et routières. Le montant total des fonds alloués par l'intermédiaire de l'ISPA s'est élevé à 7,28 milliards d'euros (Cour des comptes européenne, 2008). Les résultats du rapport d'évaluation de la Cour des comptes constituent un argument supplémentaire pour considérer l'expérience de la Roumanie comme un exemple de bonne pratique pour les pays candidats actuels. Selon ce rapport, les actions ISPA ont été bien planifiées par notre pays et les projets ont été réalisés conformément au plan, contribuant ainsi à l'alignement sur les directives européennes en matière d'environnement et au développement du réseau TEN-T (Cour des comptes européenne, 2008). Sur le plan négatif, la Cour a mentionné des difficultés d'accès et de gestion des fonds disponibles, causées par des retards dans la réalisation et l'approbation d'orientations spécifiques. Malheureusement, il y a eu et il y a encore des situations où la documentation est finalisée tardivement, ce qui prolonge le processus d'approbation et surtout l'utilisation des fonds. En l'absence de documentation et de lignes directrices méthodologiques en temps utile, les candidats rencontrent des difficultés pour préparer et approuver des projets conformément aux normes européennes. La bureaucratie crée également des difficultés supplémentaires dans la gestion et la finalisation des projets d'infrastructure clés, en particulier dans les secteurs critiques tels que le transport et l'environnement. Cela entraîne des retards importants dans la mise en œuvre des projets et des changements fréquents dans les plans de financement, ce qui affecte directement les avantages à long terme pour le développement économique.

Nous poursuivons le programme SAPARD, qui a été introduit le 1er août 2002 dans le but de mettre en œuvre deux initiatives clés : l'amélioration de la transformation et de la promotion des produits agricoles et de la pêche, et le développement et la modernisation de l'infrastructure rurale. Le but de ce programme était de soutenir les pays candidats d'Europe centrale et orientale afin de les préparer à participer à la politique agricole commune et au marché unique européen. Grâce au programme SAPARD, il était possible d'investir dans des bâtiments ou des équipements agricoles, ainsi que dans la modernisation ou l'amélioration d'établissements existants. Des fonds ont également été accordés pour le traitement des déchets et des déchets nocifs, pour la valorisation des sous-produits résultant de la transformation, pour l'amélioration du contrôle interne de la qualité des matières premières et pour l'amélioration du système de suivi et de contrôle des produits en termes de quantité et de qualité. En ce qui concerne la Roumanie, 153,2 millions d'euros ont été alloués annuellement par l'Union européenne entre 2000 et 2006 pour faciliter l'adoption de la législation européenne pertinente et améliorer la compétitivité du secteur agricole (Gouvernement roumain, 2001).

Le programme SAPARD a joué un rôle essentiel dans la préparation des pays candidats en termes de développement rural et agricole, bien qu'il y ait eu de nombreuses variables dans le cas de la Roumanie, allant des conditions géographiques et environnementales aux conditions socio-économiques. Selon l'évaluation, les mesures du programme SAPARD ont été pertinentes et s'alignaient efficacement sur les exigences du développement rural, les fonds étant adaptés aux réalités. En termes de création d'emplois, on estime qu'environ 72 300 emplois ont été créés (Ministère de l'agriculture et du développement rural, 2011), ce qui renforce l'influence positive du programme SAPARD sur la Roumanie.

En revanche, il a été constaté que 88,14 % des fonds alloués ont été concentrés sur les sous-mesures 1.1, 2.1 et 3.1, pour un total d'environ 2 milliards d'euros, alors qu'il restait environ 160 millions d'euros pour les autres sous-mesures, ce qui a entraîné des déséquilibres importants entre les sous-mesures en termes d'absorption. Bien que plus de 4 400 projets aient été mis en œuvre, les conclusions du rapport d'évaluation ex post-SAPARD indiquent une efficacité relativement faible des projets et le

programme n'était pas exempt de faiblesses de mise en œuvre comme d'autres programmes de préadhésion (Ministère de l'agriculture et du développement rural, 2011). Néanmoins, les projets ont contribué de manière significative à l'amélioration des normes de production, de la protection de l'environnement et de la qualité de vie dans les zones rurales.

	Nombre de projets mis en œuvre	Taux de réalisation visé nombre de projets	Montants payés 31.12.2009 (EURO)	Consommation	Coût moyen par projet
Mesure 1.1	459	24,16 %	351.024.392,26	92,49 %	764.759,02
Mesure 1.2	20	100 %	29.355.166,21	77,68 %	1.467.758,31
Mesure 2.1	847	121 %	600.300.647,49	88,52 %	708.737,48
Mesure 3.1	1.935	17,59 %	236.839.730,49	91,42 %	122.397,79
Mesure 3.2	3	0,43 %	57.200,22	5,72 %	19.066,74
Mesure 3.3	1	0,17 %	190.681,04	10,31 %	190.681,04
Mesure 3.4	1.058	15 %	68.196.079,2	80,97 %	64.457,54
Mesure 3.5	113	4,71 %	57.599.443,58	77,37 %	509.729,59
Mesure 4.1	5	1,64 %	3.028.493,44	76,69 %	605.698,69
Mesure 4.2	10	100 %	1.424.016,47	98,79 %	142.401,65
Total	4451	18,07 %	1.348.015.850,40	88,60 %	302.856,85

Tableau 2 : Mise en œuvre des mesures du programme SAPARD. Source : Ministère de l'agriculture et du développement rural, 2011

Selon le tableau ci-dessus, la mesure 2.1 a eu le taux de réalisation le plus élevé (121 %) avec plus de 600 millions d'euros payés et un taux d'utilisation de 88,52 %, tandis que la mesure 1.1 a enregistré 351 millions d'euros payés, avec un taux d'utilisation de 92,49 %. En revanche, les mesures 3.3 et 4.1 ont eu un taux de réalisation de l'objectif inférieur à 2 %. Le coût moyen par projet a varié de manière significative, de 19 066 euros à 1,46 million d'euros, reflétant les différences d'échelle des projets. Bien que le degré de consommation ait été bon (88,60 %), le faible degré de réalisation de certaines mesures indique également qu'il est difficile d'atteindre les objectifs proposés, en particulier pour les mesures à petite échelle.

En ce qui concerne le degré de planification et de mise en œuvre de l'ensemble du programme, il est important de noter que le programme a eu une bonne capacité de planification (89,1 %) et de mise en œuvre (88,6 %) (Tanasa, 2013). Malheureusement, 10 % des ressources fournies par l'Union européenne n'ont pas été utilisées, en raison de retards importants dans certaines mesures, telles que les mesures 3.2 et 3.3, qui n'ont pas pu être compensés par la demande accrue d'autres mesures de financement, telles que les mesures 2.1 et 3.1. La capacité de mise en œuvre a été excellente,

démontrant une efficacité financière optimale, ce succès étant attribué à une bonne organisation de l'autorité de gestion, en particulier au cours des dernières années de gestion du programme.

Au cours de sa mise en œuvre, SAPARD a contribué à la réhabilitation de plus de 3 500 km de routes, à la modernisation de 10 000 lieux d'hébergement, au soutien de plus de 1 000 entreprises et à la création d'environ 72 300 emplois dans des secteurs aussi divers que l'agriculture, le tourisme et l'industrie (Ministère de l'agriculture et du développement rural, 2011). Les bénéficiaires du programme ont fait état d'une augmentation moyenne de leurs revenus de 33 % à la suite de la mise en œuvre du projet, ce qui a permis de développer l'économie roumaine dans l'un des secteurs les plus importants (Tanasa, 2013).

Ainsi, à la fin de l'année 2009, le montant total des engagements financiers au titre du programme SAPARD s'élevait à environ 1,3 milliard d'euros, assurant ainsi une couverture de 100 % pour la période 2000-2005 et de 32,04 % pour 2006, conformément à la convention annuelle de financement. En ce qui concerne l'utilisation des fonds alloués, à la fin de l'année 2009, le montant total des paiements effectués aux bénéficiaires du programme SAPARD s'élevait à 1,3 milliard d'euros, reflétant un taux de consommation de 100 % pour la période 2000-2005 incluse et de 29,22 % pour l'année 2006, conformément à la convention de financement (Agence de financement des investissements ruraux, 2010).

À la suite du programme SAPARD, après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne en 2007, la mise en œuvre du Programme national de développement rural (PNDR) 2007-2013 a commencé, avec un budget important de 10,097 milliards d'euros, soit près de 7,5 fois plus que le budget SAPARD, ce qui reflète l'engagement de la Roumanie en faveur du développement rural. Nous pourrions même dire que le programme SAPARD a créé une base législative et institutionnelle pour la mise en œuvre des projets de développement rural dans les années suivantes. Même si certaines mesures ont fonctionné plus lentement, le taux d'absorption a été impressionnant, faisant de la gestion de ce programme un modèle de bonne pratique. En outre, certains des aspects les moins fonctionnels de SAPARD ont été visiblement améliorés au cours de la période 2007-2013 grâce au

PNDR, ce qui s'est traduit par un soutien plus efficace aux bénéficiaires des subventions.

En outre, la Serbie bénéficie d'un soutien financier au cours de la période de préadhésion par le biais de l'IAP (Instrument d'aide de préadhésion), qui est un instrument essentiel du soutien de l'Union européenne à la mise en œuvre des réformes politiques, économiques, juridiques et institutionnelles nécessaires à l'adhésion à l'UE.

Sur un budget total d'environ 11,5 milliards d'euros au titre de l'IAP pour la période 2007-2013, plus de 1,4 milliard d'euros ont été alloués à la République de Serbie (Gouvernement de la République de Serbie, ministère de l'Intégration européenne, 2007). Cette aide a été fournie à la Serbie en tant que candidat potentiel à l'adhésion à l'UE par le biais des composantes suivantes : transition et renforcement des institutions, coopération transfrontalière, développement régional, développement des ressources humaines, et développement rural. Sur un budget d'environ 1,4 milliard d'euros, approximativement 1,2 milliard d'euros ont été déboursés pour des projets approuvés, ce qui représente une absorption de 86 % (Gouvernement de la République de Serbie, Ministère de l'intégration européenne, 2007). Pour la période 2014-2020, les objectifs de l'IAP restent les mêmes que pour la période de financement précédente, et le montant disponible pour la Serbie dépasse légèrement 1,5 milliard d'euros (Commission européenne, Serbie, 2024).

Par rapport aux autres programmes d'aide, IAP I (2007-2013) et IAP II (2014-2020), IAP III, qui couvre la période 2021-2027, dispose d'un budget de 14,162 milliards d'euros pour l'ensemble des pays bénéficiaires (EUR-Lex, 2024). En outre, la proposition de règlement comprend une liste d'objectifs spécifiques regroupés en cinq catégories (appelées « fenêtres ») : État de droit, droits fondamentaux et démocratie (15.1 %), gouvernance efficace, alignement sur l'acquis de l'UE, communication stratégique et bonnes relations avec les voisins (16,6 %), agenda vert et connectivité durable (42,4 %), compétitivité et croissance inclusive (22,3 %) et coopération territoriale et transfrontalière (3,5 %) (Gouvernement de la République de Serbie, Ministère de l'intégration européenne, 2021).

Compte tenu de la prédominance des communautés rurales et de leur rôle clé dans les économies des Balkans occidentaux, nous considérons qu'il

est pertinent d'inclure l'IPARD, le programme de développement rural de l'IAP, successeur de SAPARD, au niveau des fonds de préadhésion pour l'agriculture et le développement des zones rurales.

IPARD II est l'instrument qui traite du soutien au développement des zones rurales, de l'agriculture et de l'industrie de transformation, et entre 2014 et 2020, jusqu'à 175 millions d'euros ont été mis à disposition (Gouvernement de la République de Serbie, Ministère de l'intégration européenne, 2014). Les principales mesures d'IPARD II sont des investissements dans l'achat d'équipement dans l'agriculture, la transformation et la commercialisation des produits agricoles et de la pêche, la production biologique, la mise en œuvre de stratégies de développement local, le développement des entreprises et la diversification de l'agriculture, ainsi que l'assistance technique. Les délais de paiement et les appels ont été prolongés jusqu'à la fin de 2022, avec un taux d'accès de 64,3 %. Entre 2014 et 2022, 3 179 demandes ont été soumises, dont 1 193 ont été approuvées et 675 projets ont été décaissés (Ministère de l'agriculture, des forêts et de la gestion de l'eau. Département de gestion du programme IPARD, 2021).

Pour la période 2021-2027, la disponibilité d'IPARD III s'élève à 377,2 millions d'euros, dont 288 millions d'euros représentent la contribution de l'UE et le reste la contribution nationale (Commission européenne. IPARD III, 2022).

Le soutien financier de l'UE intervient dans un contexte où la Serbie est confrontée à un certain nombre de défis en matière de développement rural :

- elle compte un grand nombre d'exploitations de petite taille et fragmentées (taille moyenne des exploitations : 6,2 ha) ;
- la productivité est faible, la qualité des produits est toujours insuffisante et les producteurs agricoles ne sont pas organisés ;
- l'absence ou le développement insuffisant d'infrastructures et de services de base dans les zones rurales, ce qui affecte l'attractivité des zones rurales pour la vie et l'investissement ;
- une attention et une préoccupation limitées à l'égard des pratiques environnementales, ce qui se traduit par une gestion inadéquate du fumier

et l'utilisation de pesticides et d'engrais (Commission européenne, IPARD III, 2022).

Il existe donc des similitudes significatives entre les priorités de développement et de réforme définies dans les programmes financés par les fonds de préadhésion disponibles au cours de la période de préadhésion pour la Roumanie et ceux actuellement disponibles pour la Serbie, ce qui valide la possibilité d'une comparaison et d'un transfert de bonnes pratiques. Nous ne considérons pas comme pertinente la comparaison au niveau des allocations budgétaires, étant donné que le contexte économique et social a changé de manière significative entre les deux périodes analysées, mais il est important de mentionner que la Roumanie a enregistré un pourcentage élevé d'absorption des fonds disponibles auxquels elle a eu accès. Cela se traduit par un niveau de plus de 90 % du total alloué. La République de Serbie affiche également un pourcentage élevé, mais elle doit encore mettre en œuvre de nombreuses réformes pour satisfaire aux normes européennes. Comme certains des problèmes auxquels elle est confrontée sont similaires à ceux de la Roumanie, nous pouvons considérer que cette dernière peut être considérée comme un modèle de réforme avec l'aide financière de l'Europe.

Au niveau des actions concrètes que la Serbie peut entreprendre pour augmenter le taux d'absorption et l'impact positif des fonds, nous recommandons d'améliorer le processus de promotion et d'accès aux fonds disponibles. Dans ce cas, au cours de la période de pré-adhésion, la Roumanie a lancé une campagne intensive pour promouvoir la disponibilité et les avantages de l'accès aux fonds européens par le biais de panneaux d'affichage, d'annonces dans les médias locaux, régionaux et nationaux, de publicité en ligne et hors ligne.

Dans le même temps, la Serbie peut tirer des enseignements de la stratégie de communication entre les autorités de gestion et les bénéficiaires, d'autant plus que les rapports de la Commission européenne ont souvent mis en évidence le fait que les informations n'étaient pas fournies à temps ou de manière complète, ce qui a entraîné des complications, dont certaines ont même abouti à la perte du financement. À cet égard, la Roumanie a entamé, au cours de la période de préadhésion, un processus actif d'information et de communication avec les demandeurs

potentiels et les bénéficiaires de fonds non remboursables, en organisant des réunions ou des groupes d'information, en particulier au niveau rural. Des mesures concrètes peuvent être prises en améliorant le processus de communication entre les institutions responsables au niveau national et local.

La simplification des procédures administratives est un autre exemple où la stratégie de la Roumanie pour l'absorption des fonds de préadhésion peut être un modèle de bonne pratique. Il est bien connu que nous sommes toujours confrontés à une bureaucratie excessive, mais elle était beaucoup plus lourde et étendue en termes de durée au début de l'attraction des fonds. Ainsi, progressivement, des mesures législatives et procédurales ont été et sont prises pour accélérer le processus d'accès aux fonds européens. Cela implique de réviser la législation sur les marchés publics, de simplifier les procédures de passation des marchés et de mise en œuvre et d'évaluation et d'introduire des mécanismes de suivi et de rapport plus efficaces.

Un autre secteur qui peut servir de modèle est celui de la justice et de la lutte contre la fraude et la corruption. Même si nous avons encore de tels problèmes en Roumanie, les choses étaient bien pires dans le passé, une situation qui est également présente en Serbie aujourd'hui. La corruption et les pratiques frauduleuses représentent des menaces sérieuses et ne sont pas tolérées au niveau européen, d'autant plus qu'elles peuvent conduire à des détournements de fonds, à des fraudes dans les marchés publics ou à des abus de pouvoir dans la gestion des fonds non remboursables. Les réformes à cet égard exigent un degré élevé de transparence et d'intégrité, et la Roumanie, en plus de modifier sa législation pour l'aligner sur les normes européennes, continue de renforcer les institutions habilitées à enquêter et à sanctionner les fraudes impliquant des fonds non remboursables.

La promotion des partenariats public-privé est un autre exemple dont la Serbie peut s'inspirer, car cette approche peut conduire à la mise en œuvre de projets ayant un impact majeur sur la société. Les partenariats public-privé font appel aux ressources et à l'expertise des deux sphères, ce qui augmente les chances de succès dans l'accès aux fonds européens.

Outre ces pratiques, il est important de mentionner que le succès à long terme ne peut être assuré sans une formation et un développement continu des experts dans le domaine. La Roumanie a pris des mesures importantes dans ce sens en créant des lignes d'études au niveau universitaire ou en mettant en place des programmes de formation. En ce sens, l'échange d'expériences entre les experts des deux pays a un effet positif sur l'amélioration de l'infrastructure éducative en Serbie.

L'expérience de la Roumanie en matière de gestion des fonds de préadhésion peut également être mise à profit pour améliorer le processus d'évaluation, de suivi et d'établissement de rapports, d'autant plus que ces mécanismes ont fonctionné avec beaucoup de difficultés au début de la période. Par conséquent, ce processus peut être amélioré par l'établissement d'indicateurs de performance clairement définis et mesurables, par le développement d'outils et de systèmes appropriés pour la collecte et l'analyse des données, mais surtout par une communication continue entre les autorités de gestion et les bénéficiaires des fonds.

Des rapports d'avancement clairs et complets fournissent un aperçu précis de l'utilisation des fonds de l'UE et jouent un rôle important dans l'orientation des politiques futures et la définition des priorités pour les prochains cycles de financement. La manière dont la Roumanie a réalisé ces rapports au cours de la période de préadhésion constitue un modèle de bonne pratique pour les autres pays qui passent par le même processus.

Par les pratiques adoptées et le taux d'absorption de plus de 90 % des fonds de préadhésion, la Roumanie peut être considérée comme un exemple de bonne pratique, en particulier pour les pays voisins avec lesquels elle partage des expériences partiellement similaires en termes de développement économique, d'histoire commune et d'approche au niveau socioculturel.

3. En guise de conclusion

L'analyse des programmes de financement disponibles au cours de la période de préadhésion révèle une grande similitude entre les possibilités offertes à la Roumanie et celles offertes à la Serbie. Même si les instruments portent des noms différents ou sont structurés différemment, leur objectif

principal reste le même : soutenir les pays dans leur adhésion en promouvant la paix, la stabilité et le développement économique.

Bien que plusieurs années se soient écoulées entre les périodes comparées, les priorités de l'Union européenne en termes de programmes de financement sont restées largement constantes, avec un accent prédominant sur le développement industriel et agricole et la mise en œuvre de l'acquis européen. En ce qui concerne les pays comparés, dans les deux cas, des montants substantiels ont été consacrés à la lutte contre la corruption, tant dans le secteur politique et administratif que dans le domaine de l'attraction des fonds européens. Cette similitude dans les allocations budgétaires indique qu'il existe des préoccupations et des besoins communs entre les deux pays dans leur processus d'adhésion à l'UE. Bien que les contextes politiques et économiques soient différents, l'accent mis sur le développement durable, la réforme institutionnelle et la lutte contre la corruption sont des questions fondamentales pour les deux pays dans leur alignement sur les normes européennes.

Le principal argument selon lequel la Roumanie peut être un modèle de bonnes pratiques pour la Serbie est son succès remarquable dans l'absorption des fonds de préadhésion, avec un taux de plus de 90 %, ce qui démontre son efficacité et sa capacité à utiliser ces ressources. Les principaux enseignements que la Serbie peut tirer de la Roumanie concernent l'amélioration du processus de promotion des programmes et des fonds disponibles, la rationalisation de la communication entre les bénéficiaires et les autorités et la simplification des procédures administratives. En outre, une gestion transparente et l'intégrité du processus de mise en œuvre sont essentielles pour éviter la fraude et la corruption et pour donner confiance aux investisseurs étrangers et aux citoyens. En outre, les partenariats public-privé et l'investissement dans le renforcement continu des capacités des experts sont essentiels au développement durable et inclusif.

En fin de compte, la réussite de la Roumanie à attirer et à utiliser efficacement les fonds de préadhésion est le résultat d'une approche stratégique et collaborative, étayée par la transparence, la responsabilité et un suivi rigoureux. On peut donc affirmer avec certitude que le modèle de

préadhésion de la Roumanie est un exemple de bonne pratique pour la République de Serbie.

En ce qui concerne la contribution des fonds de préadhésion au développement de la République de Serbie, il convient de noter qu'ils ont joué un rôle crucial dans la promotion des réformes dans le pays. Sans ces ressources financières, la Serbie aurait eu beaucoup plus de difficultés à élever le niveau de vie de ses citoyens et à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour s'aligner sur les normes européennes. L'analyse des rapports d'avancement de l'Union européenne montre que, même si la Serbie connaît parfois une stagnation ou des progrès modestes, elle se rapproche néanmoins d'une perspective européenne. Au fil du temps, il est devenu de plus en plus évident que les réformes financées par les fonds de préadhésion ou imposées par les directives et les normes européennes jouent un rôle important pour rapprocher la Serbie de l'adhésion à l'UE. Ces réformes de plus en plus fréquentes et systématiques renforcent non seulement les institutions et les infrastructures de la Serbie, mais aussi ses liens avec les valeurs et les normes européennes. Les fonds de préadhésion ont donc servi de catalyseur pour la modernisation et l'intégration du pays dans la communauté européenne et ont eu un impact considérable sur sa transformation et son évolution sur la voie d'un avenir européen.

Enfin, les fonds de préadhésion prouvent dans les deux cas analysés leur rôle essentiel dans la transformation et l'évolution vers un avenir européen commun. Ils permettent de fournir des ressources financières importantes pour la mise en œuvre des réformes et l'alignement sur les normes européennes, renforçant ainsi la voie des pays en phase de préadhésion vers une plus grande prospérité et une plus grande stabilité au sein de l'Union européenne.

Bibliographie

Agence de financement des investissements ruraux. 2010. *Rapports de mise en œuvre du programme SAPARD*. [En ligne]: https://portal.afir.info/informati_i_generale_sapard_rapoartele_de_implementare_a_programului_sapard [consulté le 4 septembre 2024].

Entreprises et stratégies Europe. 2015. *Rapport d'évaluation final*. [En ligne]: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-01/20150806-phare-ex-post-evaluation-final-report.pdf> [consulté le 14 septembre 2024].

Chambre des députés. 2004. *Thème 4 : Les perspectives financières de l'Union européenne pour 2007- 2013 et leur impact sur la Roumanie*. [En ligne] : https://www.cdep.ro/docs_comisii/IE/CPM17_tema4_RO.pdf [consulté le 14 septembre 2024].

Commission européenne. 2024. *Ancienne assistance*. [En ligne] : https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/serbia-financial-assistance-under-ipa_en [consulté le 14 septembre 2024].

Commission européenne. 2024. *Serbie - assistance financière au titre de l'IAP*. [En ligne] : https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/serbia-financial-assistance-under-ipa_en [consulté le 7 septembre 2024].

Commission européenne. IPARD III, 2022. *Instrument d'aide de préadhésion pour le développement rural IPARD III Programme 2021-2027 de la République de Serbie*. [En ligne] : https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/a89d053c-8672-4100-bee6-182896c7f0f0_en?filename=ipard-III-programme-serbia-2021-27_en_0.pdf [consulté le 7 septembre 2024].

Corpădean, A. 2023. « Quelques considérations sur l'utilité de l'instrument d'aide de préadhésion III de l'UE pour favoriser la résolution des conflits dans les Balkans occidentaux ». *Civil Szemle*, no. 2, p. 39-51.

Cour des comptes européenne. 2008. *Rapport spécial n° 12. Instrument structurel de préadhésion ISPA, 2000- 2006*. [En ligne] : https://www.eca.europa.eu/lists/eca_documents/sr08_12/sr08_12_ro.pdf [consulté le 4 septembre 2024].

EUR-Lex. 2024. *IPA III : Instrument d'aide à la préadhésion (2021-2027)* [En ligne] : <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/summary/ipa-iii-the-instrument-for-pre-accession-assistance-2021-2027.html> [Consulté le 9 septembre 2024].

Ghica, L.-A. 2007. *Encyclopédie de l'Union européenne*. Bucarest : Maison d'édition Memoria.

Gouvernement de la République de Serbie, Ministère de l'intégration européenne. 2007. *IPA – Instrument for Pre - Accession Assistance 2007-2013*. [En ligne] : <https://www.mei.gov.rs/eng/funds/eu-funds/ipa-instrument-for-pre-accession-assistance/ipa-instrument-for-pre-accession-assistance-2007-2013/> [consulté le 4 septembre 2024].

Gouvernement de la République de Serbie, Ministère de l'intégration européenne. 2014. *IPARD II*. [En ligne] : <https://www.mei.gov.rs/eng/funds/eu-funds/ipa-instrument-for-pre-accession-assistance/ipard-ii/> [consulté le 7 septembre 2024].

Gouvernement de la République de Serbie, Ministère de l'intégration européenne. 2021. *IPA- Instrument d'aide de préadhésion 2021- 2027*. [En ligne] : <https://www.mei.gov.rs/eng/funds/eu-funds/ipa-instrument-for-pre-accession-assistance/ipa-instrument-for-pre-accession-assistance-2021-2027/> [consulté le 7 septembre 2024].

Gouvernement de la République de Serbie. 2014, *Conférence intergouvernementale sur l'adhésion de la République de Serbie à l'Union européenne*. [En ligne] : https://www.media.srbija.gov.rs/medeng/documents/eu/the_opening_statement_of_the_republic_of_serbia.pdf [consulté le 9 septembre 2024].

Gouvernement du Roumanie. 2001. *Programme SAPARD en Roumanie – considérations générales*. [En ligne] : http://arhiva.gov.ro/comunicat-de-presa__11a5422.html [consulté le 4 septembre 2024].

Ministère des affaires étrangères. 2023. *République de Serbie*. [En ligne]: <https://www.mae.ro/bilateral-relations/4533> [consulté le 10 septembre 2024]. -

Ministère de l'agriculture, des forêts et de la gestion de l'eau. Département de gestion du programme IPARD. 2021. *Rapport annuel sur la mise en œuvre du programme IPARD*. [En ligne]: <https://uap.gov.rs/wp-content/uploads/2023/05/annual-implementation-report-on-the-ipard-ii-programme-for-2020.pdf> [consulté le 7 septembre 2024].

Ministère de l'agriculture et du développement rural. 2011. *Rapport final d'évaluation ex- post SAPARD- Roumanie*. [En ligne]: https://old.madr.ro/pages/dezvoltare_rurala/sapard/Raport-Final-Evaluare-ex-post-SAPARD.pdf [consulté le 8 septembre 2024].

Ministère de l'économie, 2022. *Business Roadmap Republic of Serbia 2022*. [En ligne]: <https://oldeconomie.gov.ro/indrumar-de-afaceri-republica-serbia-2022> [consulté le 10 septembre 2024]. -

Nistor-Gâz, R., Pop-Flanja, D. 2020. « Le multilinguisme et l'idéal d'unité dans la diversité dans l'Union européenne. Concepts clés et contexte ». *Studia UBB. Europaea*, LXV, 2, p. 265-282.

Organisme intermédiaire régional pour les programmes européens Région Centre. 2024. *Phare*. [En ligne]: <https://oircentru.ro/phare/> [consulté le 14 septembre 2024].

Parlement européen. 2024. *Balkans occidentaux*. [En ligne]: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/168/balkanii-de-vest> [consulté le 9 septembre 2024]. -

Ștefănescu, D. 2005. « Gestion de projets européens ». Bucarest : La fondation de la Roumanie de demain.

Tanasa, I. 2013. « Tendances récentes de l'absorption des fonds européens de développement rural en Roumanie (2000-2013) ». Iași : Académie roumaine.



© *Synergies Roumanie*, n° 19, Année 2024.

Revue du GERFLINT

<https://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb427223778>

Bibliothèque nationale de France.

- Décembre 2024 -

Éléments sous droits d'auteur. Politique éditoriale consultable sur le site :

<https://gerflint.fr/>

<https://gerflint.fr/synergies-roumanie>

