

László FELEDI

Université de Szeged – Sciences Po Lille

Retour sur le programme PHARE

Les changements intervenus sur la scène internationale et notamment sur le territoire européen après 1989 ont contribué à une relance de l'intégration européenne. Après la chute de l'URSS, l'Union européenne (à l'époque la Communauté européenne) a élaboré toute une série de politiques et de projets en vue d'établir une zone de stabilité et de sécurité autour de l'Europe des 15. Ce nouvel élan a ouvert la perspective d'un élargissement vers l'Est de l'Union. L'Union Européenne observait la situation d'Etats comme la Hongrie, bien plus pauvre cependant que n'importe quel Etat d'Europe occidentale, ainsi que de grands territoires comme la Pologne. Ces pays dont l'économie était encore assez fermée constitueraient alors de nouveaux débouchés pour les entreprises de l'UE. A ce titre, l'Union a manifesté un intérêt à voir ces deux pays dans sa sphère d'influence, se dotant ainsi d'Etats tampons entre les puissances européennes (France, Allemagne de l'Ouest, Italie) et la Russie. Par ailleurs, une intégration réussie de la Pologne et de la Hongrie dans l'Union pouvait faciliter ou contribuer à engager d'autres États dans le processus d'élargissement.

Jusqu'à l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998, les instruments communautaires mis en œuvre pour les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) ressemblaient fort à ceux de la coopération avec les États tiers : accords économiques d'associations, programmes

d'aides à la démocratisation, etc. Cependant, la culture étatique des pays de l'ancien bloc soviétique – et notamment l'économie planifiée - a conduit l'Union Européenne à mettre en place plusieurs programmes novateurs en vue de faciliter l'intégration des nouveaux États. Les contraintes furent aussi nombreuses que les opportunités, ces dernières n'ayant pu que rarement être saisies, plongeant certaines sociétés dans des difficultés chroniques. En effet, le libéralisme s'était brusquement substitué aux plans quinquennaux. L'exemple en est de l'agriculture hongroise dont la production a diminué de 67% dans les années 1990. S'il ne s'agit pas d'un effet collatéral désastreux – puisque l'agriculture s'était spécialisée et que les pays importaient à présent les denrées nécessaires – cette réduction de la classe prolétaire rurale a conduit à sa migration et son appauvrissement lors de son exode. L'introduction de l'économie de marché a donc augmenté les inégalités au sein de nombreuses sociétés d'Europe Centrale et Orientale.

Une des causes de ce trauma du passage à l'économie de marché – qui était nécessaire à long terme – fut le programme de modernisation PHARE (Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Economique). Ayant comme but la reconstruction économique des pays cités, le programme PHARE est très critique du fait qu'il n'a pas tenu compte de la spécificité des États. Si les défenseurs du PHARE avancent les difficultés du transfert institutionnel à l'Est, ils ne prennent toutefois pas en compte les incohérences de l'aide européenne. En effet, le bilan du PHARE est mitigé. Ce programme a été présenté comme inédit, comme une aide financière qui devait réduire l'écart entre les États membres de l'UE et les pays qui avaient pris parti à la procédure de pré-adhésion. Ce transfert de culture politique a pourtant été très limité.

Dans ce contexte il est intéressant d'interroger en quoi les dysfonctionnements de PHARE ont révélé la diversité des pays européens, en cela que les pays aidés ne disposaient pas des structures administratives adéquates et que les programmes européens n'ont pu s'adapter.

Le programme PHARE – un « plan Marshall européen »

A) Un instrument ambitieux...

En 1989, la Commission européenne avait pris en charge l'élaboration d'un programme pour la coordination des différentes aides apportées aux pays d'Europe Centrale et Orientale. Ainsi, le programme PHARE a-t-il été adopté en tant que politique distributive, et non régulatrice comme le sont souvent les initiatives européennes. Initialement conçu pour la Pologne et la Hongrie, le programme a été très rapidement étendu aux autres pays voisins : la Bulgarie et à la Tchécoslovaquie, puis la Roumanie en 1991 et, enfin, en 1992, aux pays Baltes et à la Slovénie. Ainsi, à la fin 1996, le programme couvre 13 pays.

A ses débuts, PHARE était destiné à apporter un soutien financier pour les États d'Europe centrale et orientale dans leur transition vers l'économie de marché. La vocation du programme fut de renforcer les capacités institutionnelles des pays cibles, faciliter le développement du secteur privé et de développer les compétences du personnel local par la formation. Tout au long de son existence, le programme a subi des évolutions.

La première s'est effectuée en 1993 avec l'intégration du programme PHARE dans le mécanisme de financement dit «de Copenhague», qui a permis pour la première fois à PHARE de s'engager dans le développement de grands projets d'infrastructures. En ce sens, les crédits de PHARE devinrent une aide de type « structurelle ».

En 1994, le Conseil Européen a donné à ce programme le statut d'instrument de préparation à l'adhésion. Son but était d'aider les pays candidats dans le processus d'adoption de l'acquis communautaire. Ainsi, jusqu'en 1998, le programme se focalisait sur l'assistance technique aux échelles gouvernementale et ministérielle dans les domaines des finances publiques, de l'agriculture, de l'environnement et de la privatisation. Le soutien aux Petites et Moyennes Entreprises (PME) fut également favorisé.

Jusqu'à la réforme de 1998, le programme était orienté par la demande, et répondait donc aux sollicitations des gouvernements.

Ce subventionnement sur demande a conduit à la prolifération de projets de petites tailles qui n'ont fait qu'augmenter les procédures administratives et les complications bureaucratiques : les pays d'Europe Centrale et Orientale sont en effet caractérisés par une très forte concentration de petites structures, et peu d'entreprises moyennes et grandes (lesquelles supposent moins de démarches chronophages). A partir de 1998, le programme PHARE fut réorienté en vue de l'élargissement de l'UE, se focalisant sur les besoins les plus urgents des pays candidats. La nouvelle priorité fut alors la consolidation des institutions et des capacités administratives pour appliquer l'acquis communautaire. Un système de jumelage des administrations entre pays candidats et pays membres fut mis en place, afin de favoriser les transferts institutionnels et de bonnes pratiques.

Le programme PHARE ne fut pas le seul projet à destination des pays d'Europe Centrale et Orientale. D'autres programmes comme Ispa - pour harmoniser la législation en matière de transport et d'environnement et comme Sapard - pour faciliter la mise en place de l'acquis communautaire dans l'agriculture - ont vu le jour. De par son envergure, c'est toutefois le programme PHARE qui retient notre attention.

Avant tout, pour bénéficier de ce programme, les pays étaient invités à élaborer des projets. La Commission comme acteur négociait alors avec le pays candidat en ciblant les priorités. La temporalité des projets (court ou long-terme) devait être précisée, et des instruments adjutants éventuellement mis en œuvre. Les PNAA (Programmes Nationaux pour l'Adoption de l'Acquis) étaient alors établis à l'échelle du pays. Le programme PHARE pouvait promouvoir des projets plurinationaux lorsque l'approche plurinationale était légitimée par la réalisation d'économies d'échelle, la promotion de coopérations régionales ou le besoin d'appliquer des mécanismes de distribution au sein de secteurs tels que les affaires intérieures ou la justice. Un comité de gestion fut créé auprès de la Commission, composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission. Un représentant détaché de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) participait par ailleurs aux travaux du comité de gestion. La mise en œuvre de ces programmes nationaux était décentralisée au profit des États concernés

et incombait donc aux pays candidats, dans la mesure de ce qu'autorisait le règlement financier de la Communauté. La Commission exerçait son contrôle de pair avec les pays candidats.

B) ... au bilan mitigé

De nombreuses études, tant universitaires qu'institutionnelles, ont porté sur l'évaluation du programme PHARE, dont celle de juillet 1997 par la Commission Européenne.

De nombreux mérites ont été reconnus au programme, parmi lesquels:

- La contribution financière qui s'est avérée positive, quand bien même celle-ci fut limitée dans son ampleur. Des externalités positives ont été relevées dans le cadre de la promotion de la démocratie et de la société civile, le développement des services statistiques et de l'administration douanière.
- Une bonne capacité d'adaptation à l'environnement économique et politique en mutation des Pays d'Europe Centrale et Orientale.
- La réussite de l'assistante technique et son incidence positive sur la culture locale.
- Un transfert institutionnel relativement efficace, via la formation des autorités nationales.

Des faiblesses ont également été soulignées :

- Le subventionnement sur demande a provoqué une dispersion des ressources jusqu'en 1998. Les critères et priorités n'étaient pas assez spécifiés, élargissant donc le spectre de programmes potentiellement bénéficiaires.

- La lourdeur administrative des différentes procédures n'a pas permis la pleine exploitation du potentiel du programme PHARE.
- Les pressions tant politiques que budgétaires appliquées sur les autorités nationales bénéficiaires ont conduit à une allocation disproportionnée des sommes vers les procédures financières et de contrôle, au lieu de renforcer le contenu des programmes.

Enfin, les limites du programme qui nous intéressent sont surtout celles qui portent sur les caractéristiques propres des pays d'Europe Centrale et Orientales, et auxquelles la Commission Européenne n'a pu s'adapter dans le cadre du programme PHARE. Ces-mêmes limites montrent toute la diversité de l'Union que doivent prendre en compte les institutions.

Un premier élément à citer est celui de la centralisation des décisions et de la mise en œuvre des projets. Alors que la Commission tablait sur la formation et le transfert institutionnel, elle n'a peut-être pas apprécié l'ampleur de la décentralisation qui était nécessaire pour un ancrage des réflexes administratif. En effet, les services de la Commission à Bruxelles ou de la délégation de la Commission européennes dans les pays concernés ont systématiquement conservé la maîtrise du programme. Les administrations centrales étaient qui plus est tenues à l'écart des plans multi-annuels.

Un deuxième élément porte sur l'instabilité gouvernementale et de personnel dans les services et ministères locaux. Le système démocratique n'était pas stabilisé dans ces pays, de telle sorte que l'on assistait parfois à des changements abrupts de politique, notamment face aux privatisations, et des changements de fonctionnaires, ce qui ne permettait pas de porter des projets sur la durée. Cet élément, non pris en compte par la Commission Européenne, aurait pu trouver un remède dans des conditionnalités imposées par l'institution européenne, afin de s'assurer au moins de la stabilité des autorités gestionnaires des fonds de pré-accession. La création d'un corps ad hoc aurait également pu être envisagée.

Cette absence de conditionnalité créa un troisième effet néfaste : un faible respect des paramètres de gestion des fonds de la part des autorités locales. Sans moyen de pression, et au regard des faibles sommes en jeu,

peu de leviers existaient pour la Commission Européenne, à l'inverse du FMI qui avait imposé des contreparties à l'octroi de prêts. De même, des donateurs bilatéraux ont aussi participé à de telles formes de prêt. Les quelques règles de modernisation de l'administration sont donc assez anecdotiques et n'encouragent pas les Etats d'Europe Centrale et Orientales à une plus grande rigueur.

Pour observer de façon pratique l'existence de ces limites dans un pays, ainsi que ses répercussions sur les plans suivants, une étude de cas sur la Pologne peut être présentée.

Etude de cas : La Pologne, la plus grande bénéficiaire des fonds

Actuellement, la Pologne est le premier bénéficiaire de la politique de cohésion européenne, en termes d'ampleur. Les fonds attribués à la Pologne ont augmenté de façon croissante. Le total des fonds européens investis dans ce pays après son adhésion s'éleva à 81 milliards d'euros si l'on inclue les aides structurelles de la PAC. Pour la période 2007-2013 la Pologne a touché 67,3 milliards d'euros, ce qui représente 2,2 fois plus de fonds que pour la période précédente (2000-2007). De plus, la Pologne bénéficie du principe d'additionnalité : en effet, les contributions nationales publiques et privées estimées à 18,4 milliards d'euro se cumulent avec les aides européennes, produisant un total de près de 100 milliards euros pour le développement de la Pologne. Une enveloppe consistante mais dépositaire d'une gestion et une allocation efficace, ce qui a manqué à la Pologne.

En effet, la gestion des fonds européens est fortement centralisée. La stratégie de l'utilisation des fonds a été élaborée sous l'unique direction du Ministère de l'économie polonais. Un plan régional intégré a été élaboré au niveau central, mais aucun texte n'a été produit à l'échelon régional. De plus, l'application en pratique de ce plan régional a mis en évidence des problèmes d'ajustement. Pendant le processus de mise en œuvre, les autorités nationales polonaises n'ont pas pris en compte les nécessités propres de chaque région. L'uniformisation artificielle créée par le plan régional fut fortement critiquable. La réalisation des

programmes au niveau central n'avait pas ciblé les disparités entre les besoins des 16 régions polonaises. Même si le programme pouvait couvrir avec succès des nécessités identiques au sein des régions comme la gestion des déchets ou les canalisations, l'investissement ou la mise à jour technique n'ont pas suivi.

La centralisation de ce processus de prise de décision en Pologne peut être expliquée par plusieurs facteurs. L'un de ces facteurs est l'héritage de la période de PHARE. D'une part, on a pu observer une pression imposée par la Commission européenne concernant les délais de mise en œuvre du programme. Face à cette pression, l'incapacité des régions d'exercer leurs compétences dans un temps relativement court avait ouvert une fenêtre d'opportunité au gouvernement central pour gérer les fonds européen selon ses propres volontés. D'autre part, la Commission avait préféré garder les mêmes interlocuteurs, dits experts de domaine, et ne pas en former des nouveaux. Lors de la mise en œuvre du programme, on avait parfois relevé les incompétences des administrateurs, occultant le fait que la plupart d'entre eux étaient déjà présente sous l'ère soviétique. Ces hommes politiques ont été à plusieurs reprises critiqués pour favoritisme ou corruption.

Le développement du programme a aussi été caractérisé par un manque de cohérence. En effet, la mauvaise gestion des fonds a renforcé les pôles de développement préexistants, source d'inégalités. Les entreprises les mieux insérées dans les réseaux d'influences ont donc été plus souvent bénéficiaires que les PME dans le besoin. Par ailleurs, les déclarations des candidats aux fonds étaient très sommaires, rendant toute évaluation incomplète.

Conclusion

Le programme PHARE ne peut être considéré comme une pleine réussite, tant pour les pays bénéficiaires que pour la Commission Européenne. L'entrée des Pays d'Europe Centrale et Orientale dans l'Union Européenne par la suite a mieux permis de moderniser les administrations, et a par le biais des fonds de cohésion achevé l'entreprise qui était celle du programme PHARE. Les carences du

programme ont également mis en lumière le fait que l'élargissement vers l'Est a été trop rapide, et que le projet de jumelage des institutions aurait peut-être mérité d'être institué plus tôt, comme étape préalable à l'octroi de fonds et de pair avec une plus fine étude du fossé culturel qui pouvait exister entre les deux Europe.

Comme développé, les limites de PHARE tenaient tant à la faible portée de ses mesures, et à son inadaptation aux sociétés d'Europe Centrale et Orientale. Plus encore, elles tiennent de la vision qui était celle des institutions et puissances européennes : l'arme de l'aide au développement au service d'une ouverture des marchés. Ce choc de libéralisation et de privatisations au sein d'administrations vouées au centralisme devait nécessairement provoquer une forme de rejet et d'inefficacité.