



Bruxelles, le 20.11.2012
COM(2012) 678 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**Rapport annuel 2011 sur l'aide financière pour l'élargissement (IAP, PHARE, CARDS,
Instrument de préadhésion pour la Turquie, facilité transitoire)**

{SWD(2012) 385 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

Rapport annuel 2011 sur l'aide financière pour l'élargissement (IAP, PHARE, CARDS, Instrument de préadhésion pour la Turquie, facilité transitoire)

Résumé

Le présent rapport traite des principales évolutions stratégiques et opérationnelles constatées en 2011¹ dans la mise en œuvre de l'aide de préadhésion et présente quelques réflexions sur les perspectives d'avenir.

Les activités menées au cours de la période de référence sont détaillées dans le document de travail des services de la Commission qui complète le rapport². Et qui couvre, dans un même document, l'IAP³ et les instruments d'aide de préadhésion et d'aide aux Balkans occidentaux qui l'ont précédé (c'est-à-dire PHARE, CARDS⁴, l'instrument de préadhésion pour la Turquie et la facilité transitoire).

Intervenant à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013, le rapport annuel 2011 est l'occasion de se pencher sur les réussites passées et les enseignements tirés en vue d'en faire

¹ Le rapport d'activité annuel de 2011 de la DG Élargissement contient des informations concernant ces programmes qui sont plus spécifiques à la gestion, notamment la gouvernance et la responsabilité, les risques et contrôles, la légalité et la régularité, les taux d'erreur et les conséquences potentielles sur l'assurance raisonnable. Conformément à son obligation de fournir des informations détaillées au Conseil et au Parlement européen, la Commission publie chaque année un rapport sur l'aide de préadhésion. Le précédent rapport, publié en 2011, concerne l'exercice budgétaire 2010 et est disponible sous le lien suivant: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/how-does-it-work/index_fr.htm

² Document de travail de la Commission accompagnant le «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen – Rapport annuel 2011 sur l'aide financière à l'élargissement (IAP, PHARE, CARDS, instrument de préadhésion pour la Turquie et facilité transitoire)».

³ L'instrument d'aide de préadhésion (IAP) est doté d'un budget global de 11,5 milliards EUR pour la période 2007-2013. Les bénéficiaires de l'IAP sont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie, la Turquie, l'Islande (depuis 2011) et le Kosovo (cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo). L'IAP soutient les réformes dans les pays bénéficiaires, de même que l'alignement progressif de ces derniers sur les normes et politiques de l'Union européenne et sur l'acquis, en vue de les préparer à leur adhésion future à l'UE.

⁴ Initialement créé en 1989 et destiné à la Pologne et à la Hongrie, le programme Phare (aide à la restructuration économique) s'est aujourd'hui élargi à dix pays. Il aide huit des 10 États adhérents de 2004: République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie et Slovénie auxquels s'ajoutent les pays adhérents de 2007 (Bulgarie et Roumanie) dans une période de restructuration économique et de changement politique de grande envergure. Jusqu'en 2000, les pays des Balkans occidentaux (Albanie, ancienne République yougoslave de Macédoine et Bosnie-Herzégovine) bénéficiaient aussi du programme. Toutefois, à partir de 2001, ils ont bénéficié d'une aide financière dans le cadre du programme CARDS (assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation dans les Balkans). Le règlement remplace le règlement OBNOVA, modifie le règlement Phare et établit un cadre unique d'aide aux pays de l'Europe du Sud-Est, à savoir le programme CARDS. L'instrument d'aide de préadhésion (IAP) le remplace à compter de 2007.

un instrument encore plus performant dans le prochain cadre financier pluriannuel, qui est actuellement en discussion. Le rapport expose brièvement le contexte économique et politique dans lequel se sont déroulées les activités financées par l'UE. Il met en évidence les progrès réalisés pour améliorer les documents de planification et de programmation stratégique, en fournissant des rapports de synthèse sur la mise en œuvre des projets, leurs résultats et l'amélioration permanente de la coordination des bailleurs de fonds. L'analyse de l'expérience passée tirée aussi des évaluations et conclusions de la conférence sur l'IAP de 2011 sert à l'établissement de recommandations en vue d'encore améliorer l'incidence de l'IAP d'ici 2013 et au-delà.

1. RÉTROSPECTIVE DE L'ANNÉE: CONTEXTE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL

Des développements positifs ont continué à émailler l'année écoulée: la plupart des pays candidats⁵ à l'adhésion et des candidats potentiels⁶ ont notamment progressé dans les réformes liées à l'UE. Le processus d'élargissement est encore allé de l'avant en 2011. Le traité d'adhésion de la Croatie a été signé en décembre. Les négociations d'adhésion avec l'Islande ont continué à progresser. La Commission a annoncé un nouveau programme pour le développement de relations constructives pour la Turquie. Au Monténégro, le processus de réforme s'est poursuivi, ce qui a permis à la Commission de proposer l'ouverture de négociations d'adhésion⁷. En octobre, la Commission a présenté son avis sur la demande d'adhésion de la Serbie, recommandant que le Conseil européen accorde à la Serbie le statut de candidat et que les négociations d'adhésion soient lancées dès que le pays aura accompli de nouveaux progrès pour répondre à l'une des priorités clé concernant le Kosovo. De nouvelles mesures ont été prises en ce qui concerne la perspective européenne du Kosovo, y compris en ce qui concerne les visas et les questions commerciales. Des progrès ont été réalisés dans le cadre du dialogue entre Belgrade et Pristina.

À la suite de la crise économique mondiale, en 2011, tous les pays visés par l'élargissement se sont engagés sur la voie du redressement, mais seule la Turquie est parvenue à renouer dans une large mesure avec la reprise. Les pays des Balkans occidentaux sont confrontés à un taux de chômage élevé et croissant, tandis que l'assainissement budgétaire et la réforme des marchés du travail restent les plus urgentes des priorités économiques. Dans un certain nombre de pays, des réformes importantes ont été retardées. La bonne gouvernance, l'État de droit et les capacités administratives demeurent autant de défis politiques majeurs.

2. VERS UNE AIDE PLUS EFFICIENTE ET PLUS EFFICACE: RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE L'AIDE, LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT ET L'APPROCHE SECTORIELLE

Vers un nouveau règlement IAP pour la période 2014-2020

⁵ Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Islande, Monténégro et Turquie. La Serbie a obtenu le statut de pays candidat en mars 2012.

⁶ Albanie, Bosnie-Herzégovine et Kosovo.

⁷ Les négociations d'adhésion ont été ouvertes le 29 juin 2012.

Au niveau stratégique, 2011 a été marqué par la préparation du nouvel instrument d'aide de préadhésion pour la période postérieure à 2013. Les résultats de la vaste consultation des parties prenantes, qui a été lancée par la conférence sur l'IAP de 2010, ont alimenté une évaluation ex ante du futur instrument d'aide de préadhésion et ont largement contribué à l'élaboration du projet de règlement concernant l'IAP II que la Commission a adopté le 7 décembre 2011, dans le cadre d'un ensemble d'instruments pour l'action extérieure. Conformément à la contribution des parties prenantes fournie lors de la conférence de l'IAP de 2011, le projet de la Commission témoigne d'une vision: le nouvel instrument IAP doit renforcer le caractère stratégique de l'aide financière de préadhésion et l'axer sur les résultats, à partir d'une planification et d'une programmation à plus long terme, conformément à la stratégie et aux priorités de l'élargissement; il doit rendre l'aide plus cohérente par rapport à ses volets actuels; il doit l'assouplir et l'adapter pour répondre aux besoins et aux capacités des pays bénéficiaires dans le contexte de l'élargissement; il doit la rendre plus efficace, efficace et simple, dans le cadre d'une approche commune applicable à l'ensemble des instruments d'action interne et externe de l'UE en respectant le prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020⁸. La réforme de l'administration publique, la bonne gouvernance, l'État de droit et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée ainsi que le développement socioéconomique et la coopération régionale demeurent des éléments essentiels de l'aide de préadhésion.

Les travaux relatifs au nouvel instrument se poursuivront en 2012 et 2013. Bien que la proposition relative au règlement IAP II fasse l'objet de discussions et de négociations au Parlement et au Conseil, en vue de son adoption par la procédure législative ordinaire pour la fin de 2012 ou au début de l'année 2013, la Commission préparera le projet de règlement d'exécution spécifique à l'IAP ainsi que les documents de planification stratégique, complétant ainsi le cadre de la programmation et de la mise en œuvre de l'aide au titre de l'IAP II. Le cadre stratégique de programmation s'inspirera des méthodes utilisées dans l'UE pour les fonds structurels au titre de l'IAP, le cadre stratégique commun général de l'IAP déterminant la politique générale de l'aide et les documents de stratégie concernant un pays ou un ensemble de pays couvrant l'intégralité de la période relevant du prochain cadre financier pluriannuel. La préparation des programmes opérationnels (pluriannuels) pour mettre en œuvre les documents de stratégie suivra. Ces éléments obligeront les pays visés par l'élargissement à mettre en place des stratégies nationales globales que l'IAP II peut fournir. Dans les pays bénéficiant de l'IAP, l'accent sera essentiellement mis sur la nécessité de garantir une forte appropriation locale et un large consensus sur les stratégies à mettre en place et sur l'amélioration de la capacité à planifier, à mettre en œuvre et à suivre leur mise en œuvre ainsi que sur l'intégration de ces exigences dans les préparatifs généraux à l'adhésion à l'UE.

3. VERS UNE FOURNITURE PLUS EFFICACE DE L'AIDE: MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE DE L'APPROCHE SECTORIELLE EN CE QUI CONCERNE LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT

L'approche sectorielle

En 2011, la Commission a continué à œuvrer à la mise en place d'une approche plus globale et à son extension progressive à l'ensemble des priorités de la politique de l'aide de préadhésion.

⁸ Cf. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II), COM (2011) 838 final du 7.12.2011.

Avec le soutien de la Fondation européenne pour la formation, elle a organisé en juin trois jours de formation pilote sur le soutien sectoriel. Elle a conçu cette formation dans le contexte de l'élargissement et pour donner au personnel du siège et des délégations de l'UE dans les pays visés par l'élargissement une compréhension plus approfondie de la manière dont le soutien accordé par des programmes sectoriels ou des approches par programme plus systématiques peuvent contribuer à améliorer l'aide de préadhésion de manière durable et davantage axée sur les résultats. Des études de cas et des exemples d'applications pratiques et d'expériences ont été utilisés, notamment en provenance du Kosovo (développement d'une approche sectorielle dans l'éducation), de la Turquie (évaluation de la gestion des finances publiques) et de la Serbie (fixation d'indicateurs pour le secteur de la justice). L'objectif était d'aider les participants à développer une approche de la programmation en se fondant sur les politiques sectorielles nationales et sur des plans d'action ainsi que sur une meilleure évaluation des besoins et une meilleure analyse des risques. À terme, ceci permettrait un alignement des systèmes et des institutions des pays bénéficiaires et, partant, renforcerait les capacités tout en augmentant l'absorption de l'aide. Les échos reçus au sujet de la formation ont été globalement positifs. Les connaissances et la détermination ont été renforcées par des discussions engagées et fructueuses.

La conclusion générale tirée de la formation a été que le passage d'une approche fondée sur les projets à une approche sectorielle prend du temps et ne peut qu'être *progressive*. Il n'y a pas de recette miracle pour la mise en œuvre de l'approche sectorielle et il n'existe aucun modèle unique applicable à tous les pays.

Dans le cadre du suivi de cette formation, la Commission a créé une «task force» spécifique pour rendre l'approche sectorielle opérationnelle dans l'ensemble des priorités politiques des pays visés par l'élargissement. Parmi les autres mesures envisagées figurait la révision du guide et des modèles de programmation de l'IAP afin que la programmation pluriannuelle puisse déjà commencer pour la période 2012-2013 et s'aligne progressivement sur une approche sectorielle par la suite. Une première révision des modèles de programmation a été achevée à la fin de l'année 2011; elle a donné lieu à des fiches d'identification sectorielles que les pays bénéficiaires doivent préparer à titre préliminaire, avant l'établissement de programmes et, le cas échéant, des fiches d'identification de projet. Les révisions ultérieures des fiches de programmation se poursuivront en 2012, ainsi qu'une révision générale du guide de programmation.

En 2012, la Commission continuera également à organiser des séminaires et des ateliers sur les approches sectorielles pour les agents des délégations de l'UE et pour les bénéficiaires. C'est aussi en 2012 que devrait être lancé un projet conjoint Commission/Banque mondiale pour le suivi, les indicateurs et l'évaluation dans les Balkans occidentaux et la Turquie, pour lequel les discussions ont commencé en 2011. La pertinence de ce projet et, de manière générale, du suivi et de l'évaluation dans le contexte plus large de la mise en œuvre de l'approche sectorielle repose sur l'hypothèse que les cadres d'évaluation des performances fixant de manière plus claire les objectifs et les indicateurs mesurables dans un secteur permettront de quantifier les progrès réalisés et qu'un suivi périodique contribuera à garantir que si un programme, dans un secteur donné, n'atteint pas ses objectifs, des mesures puissent être prises pour remettre l'exécution sur les rails.

Principaux enseignements tirés des évaluations

Une évaluation destinée à appuyer la préparation des instruments financiers de préadhésion après 2013 a constaté que le futur instrument financier de préadhésion s'impose pour de

bonnes raisons. L'option privilégiée des évaluateurs était de poursuivre le programme actuel, moyennant des niveaux de financement de l'UE similaires. L'évaluation a aussi conclu que les retombées économiques et générales de l'élargissement pour l'UE, associant les bénéficiaires actuels, ferait plus que compenser le coût pour l'UE d'un nouvel instrument financier.

La première partie d'une évaluation thématique de l'appui de l'UE à la société civile dans les Balkans occidentaux et la Turquie a donné lieu à une évaluation de la logique d'intervention et a conclu que les interventions sont pertinentes par rapport aux objectifs recensés dans les DIPP⁹. Toutefois, la mesure des progrès accomplis est contrecarrée par l'absence d'indicateurs suffisamment SMART¹⁰ et par la définition large des objectifs stratégiques.

Une évaluation du jumelage en Turquie a conclu que la grande majorité des projets de jumelage en Turquie ont atteint leurs objectifs et que la présence de synergies entre les projets de jumelage et/ou d'autres projets financés par des donateurs a été un facteur clé de cette réussite. Les motifs d'échec les plus souvent évoqués étaient notamment les suivants: manque d'engagement politique, marchés publics problématiques, inadéquation de la mobilisation d'experts des institutions des États membres et évaluation des besoins dépassée.

Une évaluation stratégique intermédiaire de la coopération régionale dans les Balkans occidentaux et en Turquie a constaté que la programmation pouvait être améliorée en renforçant l'appropriation des bénéficiaires des programmes régionaux, et en améliorant les interactions avec les parties concernées. L'évaluation a aussi constaté que la cohérence entre les programmes régionaux et nationaux de l'IAP doit être améliorée en systématisant le partage d'informations au cours de la phase de programmation. Les objectifs globaux doivent être plus étroitement liés aux objectifs du projet et ils doivent être mesurables par des indicateurs SMART. L'évaluation a conclu que l'efficacité et l'efficacités s'améliorent lentement.

Une évaluation thématique des activités d'information et de communication financées par l'IAP a conclu que, si les objectifs généraux de ces activités sont clairs et cohérents au siège et dans les délégations, les objectifs spécifiques sont trop larges et ne répondent pas aux critères SMART. Les fonds de l'IAP consacrés à l'information et à la communication ont généralement été mis en œuvre de manière efficace. Toutefois, l'efficacité pourrait être renforcée en réduisant l'échelle des activités qui ont une efficacité limitée et en concentrant les ressources sur un plus petit nombre d'activités. Les activités d'information et de communication sont clairement visibles et efficaces pour un public s'intéressant à l'élargissement mais moins pour des personnes «non informées» et pour le grand public.

En outre, une évaluation thématique de l'aide multibénéficiaires de préadhésion de l'UE en faveur des Balkans occidentaux et de la Turquie dans les domaines de l'environnement et de la réduction des risques de catastrophes a aussi été menée à bien. Il a été constaté que les objectifs sont trop larges et ne sont pas suffisamment reliés entre eux lors des différentes étapes de la programmation. En outre, une contribution essentielle des programmes multibénéficiaires a consisté à promouvoir les changements institutionnels des bénéficiaires dans le sens d'une plus grande collaboration dans le domaine de l'environnement et de la réduction des risques de catastrophes par l'encouragement à la mise en réseau et au partage d'expériences. L'impact et la durabilité des programmes sont entravés par les niveaux d'engagement et d'appropriation inégaux des pays bénéficiaires, qui souvent n'y consacrent

⁹ Documents indicatifs de planification pluriannuelle.

¹⁰ Spécifiques, Mesurables, Accessibles, Réalistes et limités dans le Temps.

que des ressources humaines et financières limitées et ne prévoient pas toujours un suivi des actions au-delà de l'aide de l'UE. Les projets pluriannuels à long terme se sont révélés efficaces pour créer des liens durables entre les participants après la mise en œuvre des projets. Toutefois, l'évaluation a également constaté que les activités de diffusion et de visibilité ne sont pas totalement efficaces dans la promotion de la durabilité.

Coopération avec la communauté des donateurs en matière d'efficacité de l'aide

En 2011, la Commission a continué de s'employer à assurer la coordination entre les donateurs dans plusieurs dossiers. L'un d'entre eux consiste à maximiser l'efficacité de l'aide et à démontrer ses *résultats* et son impact. Au cours d'une réunion clé organisée sous l'égide de l'OCDE en février 2011, certains des problèmes se sont clairement dégagés. Cette réunion a conclu à la nécessité de disposer de systèmes de mesure mis en œuvre par les donateurs pour contribuer à renforcer les systèmes connexes dans les pays bénéficiaires et pour appuyer un système rigoureux, à long terme, de collecte de données qui réponde aux besoins de multiples parties. À l'avenir, la pratique doit promouvoir une plus grande convergence entre la demande et l'offre de rapports sur les résultats. Le suivi et l'évaluation conjoints pourraient aider à surmonter les problèmes d'attribution dans l'évaluation de l'efficacité des programmes et des stratégies et la complémentarité des efforts soutenus par différents partenaires. La question des résultats a également été au cœur du 4^e forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui s'est déroulé à Busan en novembre 2011.

La Commission a rebondi sur la question des «résultats» en créant, en novembre 2011, un groupe d'experts de l'UE sur les résultats auquel participent des experts des États membres et d'autres bailleurs de fonds. L'un des objectifs du groupe, à mettre en œuvre en 2012, consiste à développer une approche européenne commune à l'égard des résultats, comme indiqué dans les conclusions du Conseil du 14 mai 2012 sur la communication «Une stratégie pour le changement». En 2012, la Commission examinera la possibilité d'établir un cadre de résultats commun pour l'UE de façon à ce qu'il puisse également constituer un cadre de référence pour mesurer et communiquer les résultats de la future aide de préadhésion.

En 2012, la Commission poursuivra également ses travaux afin de rendre accessibles les données sur l'aide financière de préadhésion selon les critères de l'IATI¹¹ relatifs à la publication des informations concernant les aides.

L'importance d'une meilleure communication des résultats et de l'adoption d'une approche davantage axée sur les résultats lors de la conception des programmes a été soulevée par les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, de la direction du développement et de la coopération dans le cadre des discussions sur *l'examen par les pairs du CAD de l'OCDE consacré à l'UE pour la période 2011-2012*, auquel la Commission a contribué. En ce qui concerne l'aide de préadhésion, la Commission a montré comment les principes d'efficacité de l'aide ont été incorporés dans la politique d'élargissement et l'instrument financier qui y est lié (l'IAP): l'appropriation et l'alignement jouent un rôle clé dans le processus de préadhésion; l'approche sectorielle est progressivement étendue à la gestion de l'aide au titre de l'IAP, l'accent étant mis sur des secteurs clés chez les candidats, tels que la justice et les affaires intérieures; la coopération avec d'autres bailleurs de fonds, notamment avec les institutions financières européennes et internationales (par exemple dans le cadre du CIBO¹²) et les États membres de l'UE (par le biais d'activités de jumelage), revêt

¹¹ Initiative internationale pour la transparence de l'aide.

¹² Cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux (voir ci-après).

une importance croissante; l'appui budgétaire est d'ores et déjà considéré comme une possible modalité de l'aide, et doit continuer de l'être au titre de l'IAP II, lorsque les conditions et garanties préalables sont en place.

La Commission a aussi insisté aussi sur l'important effet de levier politique que la perspective d'adhésion à l'UE produit sur la mise en œuvre des réformes, en rappelant que, dans le contexte de la préparation des bénéficiaires de l'adhésion à l'UE, l'aide de préadhésion poursuit également un objectif de développement (il s'agit d'une aide publique au développement (APD), sauf dans le cas de la Croatie). D'autres évolutions conformes à une approche davantage axée sur les résultats sont à attendre de l'IAP II, l'accent étant mis sur les indicateurs pour mesurer les résultats et l'impact et la possibilité d'octroyer des aides complémentaires pour récompenser les bons résultats.

Les travaux se poursuivront en 2012 afin de veiller à ce que l'aide de préadhésion soit conforme aux diverses initiatives prises au sein de la Commission, par les États membres et par la communauté des donateurs pour améliorer leur coordination et l'efficacité de l'aide et apporter la preuve des résultats obtenus.

4. ÉVÉNEMENTS PHARE DE LA MISE EN ŒUVRE ET DE L'ACHÈVEMENT DU PROGRAMME EN 2011

Modalités et structures de mise en œuvre:

Les résultats de 2011 montrent que des avancées considérables ont été enregistrées par rapport aux années précédentes en termes de passation de marchés chez la plupart des bénéficiaires, en particulier ceux qui sont en train de passer à un système décentralisé de gestion de l'aide.

Pour la **Croatie**, l'année 2011 a vu l'aboutissement de ses négociations d'adhésion avec l'Union européenne, qui ont été clôturées le 30 juin 2011, et la signature du traité d'adhésion le 9 décembre 2011.

La mise en œuvre de l'aide financière de l'UE en Croatie en 2011, qui est aussi conforme aux priorités retenues pour le DIPP 2011-2013, a accompagné ces développements en fournissant un appui à l'achèvement des réformes et au renforcement des capacités dans les domaines clés nécessaires pour assumer les obligations découlant de l'adhésion, tels que la justice, les affaires intérieures et la réforme de l'administration publique, tout en poursuivant les efforts de préparation de la Croatie à l'utilisation des fonds de post-adhésion. Le programme de l'IAP 2011, doté de 39,159 millions EUR, respecte ces priorités.

Un rapport spécial de la Cour des comptes, qui a été finalisé à l'issue d'une réunion entre la Commission et la Cour en octobre 2011, conclut que l'aide de préadhésion de l'UE contribue significativement à soutenir les préparatifs de la Croatie à la gestion des fonds structurels et de cohésion. Il souligne aussi que de nouveaux progrès sont nécessaires pour renforcer les capacités à gérer les fonds de l'UE.

En 2011, des développements positifs ont été observés dans la gestion de l'aide financière en **Turquie**. Le pays améliore sans cesse les capacités de ses institutions clés chargées de la programmation, de la mise en œuvre et du suivi des fonds de l'UE. La mise en œuvre des projets relevant de l'IAP, dans le cadre de l'ensemble des volets de l'IAP, est maintenant bien engagée et commence à avoir un impact important étant donné que toutes les structures

opérationnelles nécessaires à la gestion des fonds de l'IAP sont sur le point d'être en place dans le cadre de la délégation des pouvoirs de gestion.

D'importantes réformes ont permis d'améliorer la programmation des fonds, le nouveau DIPP 2011-2013, adopté en juin 2011, respectant la logique de l'approche sectorielle. Les premières mesures en faveur d'une approche plus stratégique, ciblée et globale de la programmation ont été prises et la programmation des fonds de 2011 pour l'aide à la transition et le renforcement des institutions (volet I) s'est concentrée sur un nombre limité de secteurs identifiés dans le DIPP; dans les projets, plus ambitieux et alignés sur les priorités sectorielles, la valeur totale de la contribution de l'UE est de 229,968 millions EUR. À la suite des élections de juin 2011, une attention particulière a été accordée aux priorités sectorielles de la justice, des affaires intérieures et des droits fondamentaux afin de mettre en œuvre les réformes nécessaires pour établir un système judiciaire et des services répressifs indépendants et efficaces ainsi que pour développer le dialogue avec la société civile.

Des efforts ont également été consentis pour améliorer le suivi des fonds en réformant le système de suivi, en définissant les rôles et les responsabilités de chaque institution et les différents instruments disponibles à cette fin, ainsi qu'en renforçant les capacités des autorités turques.

À la suite de la candidature de **l'Islande** à l'adhésion à l'UE déposée en juillet 2009, vu son niveau de développement économique et social et vu le degré élevé d'alignement du pays sur la législation de l'UE [l'Islande est membre de l'Espace économique européen (EEE) et de Schengen], l'aide financière à l'Islande au titre de l'IAP doit être exclusivement mise en œuvre au titre du volet I («aide à la transition et renforcement des institutions»).

Le document indicatif de planification pluriannuelle (DIPP) 2011-2013, qui est le principal document de planification stratégique de l'aide financière à l'Islande au titre de l'IAP, a été adopté le 8 avril 2011.

Sur la base des priorités établies dans le DIPP 2011-2013, un programme national de l'IAP 2011 pour l'Islande a été adopté le 2 décembre 2011. Le DIPP fixe deux objectifs stratégiques à financer au titre de l'IAP. D'une part, continuer à améliorer l'aptitude de l'Islande à assumer les obligations découlant de l'adhésion en soutenant le renforcement de ses capacités institutionnelles aux fins de la transposition de l'acquis et de sa mise en œuvre et, d'autre part, renforcer ses capacités institutionnelles pour qu'elle se prépare à participer aux Fonds structurels et aux autres fonds de l'UE et à les mettre en œuvre.

Le programme 2011 soutiendra sept projets. Le budget s'élève à 12 millions EUR et l'équilibre entre les deux axes prioritaires fixés dans le DIPP a été pris en considération.

L'ancienne République yougoslave de Macédoine poursuit les réformes liées à l'adhésion, avec le soutien de l'IAP, mais des défis de taille subsistaient en 2011. Pour la première fois, la mise en œuvre de tous les volets de l'IAP, à l'exception du volet II (Coopération transfrontalière), a eu lieu dans le cadre d'une gestion décentralisée. Autrement dit, la gestion des programmes est effectuée par les autorités nationales compétentes, sous réserve actuellement de contrôles ex ante de la part de la Commission européenne.

L'efficacité de l'administration publique a été faible, en raison de la lourdeur des procédures, des faiblesses en ce qui concerne les effectifs et de la forte rotation des fonctionnaires. Par rapport aux années précédentes, le pays bénéficiaire a déployé plus d'efforts pour utiliser les fonds disponibles à partir de l'ensemble des volets de l'IAP, même si de toute évidence des

retards ont été enregistrés dans la passation des marchés. Le nombre limité d'experts appropriés pour établir les documents d'appels d'offres ou pour évaluer les propositions a nui au processus de passation des marchés, ce qui a touché les volets I, III et IV de l'IAP. Le niveau d'engagement et d'aptitude a différé en fonction des ministères de tutelle. Un renforcement de la prise de conscience et de l'engagement est nécessaire pour bien absorber les fonds de l'IAP. Pour ce faire, il s'agit, en outre, de renforcer l'appropriation dans le domaine de la programmation et de la préparation des projets stratégiques.

Le volet I du programme national de 2011, doté d'une contribution de l'UE de 28,903 millions EUR, a été approuvé dans un contexte de groupement des projets par secteur et en respectant les grandes priorités de réforme du pays. L'ensemble de l'aide de l'UE précédemment programmée au titre de l'IAP 2007-2008 et gérée par la délégation de l'UE a fait l'objet de passation de marchés.

Le **Monténégro** a poursuivi ses efforts, tout au long de l'année 2011, pour faire face aux problèmes dans les grands domaines prioritaires mis en évidence dans l'avis de la Commission de 2010. Les progrès accomplis par ce pays ont été confirmés dans la recommandation de la Commission européenne d'octobre 2011 visant à lancer des négociations d'adhésion. L'aide au Monténégro au titre de l'IAP en 2011 a continué à soutenir les efforts déployés par les autorités nationales pour progresser et réformer, comme souligné dans le suivi et les rapports de la Commission européenne.

La majeure partie de l'aide dans le cadre de l'IAP a été programmée au titre du volet I de l'IAP (Aide au programme national de transition et de renforcement des institutions) doté d'une contribution de l'UE de 26,494 millions EUR. La mise en œuvre des fonds de l'IAP a continué à relever en premier lieu de la responsabilité de la délégation de l'UE à Podgorica. Parallèlement, les autorités du Monténégro se préparent à passer à une gestion décentralisée. Le pays ayant le statut de candidat depuis décembre 2010, les fonds de l'IAP au Monténégro ont également servi à aider les autorités nationales à lancer les nécessaires préparatifs pour gérer l'aide accordée au titre des volets de l'IAP concernant le développement régional, le développement des ressources humaines, ainsi que l'agriculture et le développement rural.

L'aide financière accordée par l'UE à l'**Albanie** a joué un rôle important dans le courant de 2011, en continuant à soutenir le pays sur la voie de l'intégration européenne. Les projets en cours dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, de la réforme de l'administration publique et de la lutte contre la corruption ont encore progressé et ont donné des résultats concrets. Cet appui a été important pour l'Albanie parce qu'elle doit satisfaire aux priorités clés énumérées dans l'avis de la Commission sur sa demande d'adhésion à l'Union européenne de 2010.

Dans l'ensemble, le pays a accompli des progrès dans les projets d'infrastructures, en particulier dans le secteur des transports (construction de routes rurales) mais dans le secteur de l'eau (construction de stations d'épuration), les progrès ont été plus lents en raison, notamment, de problèmes de droits de propriété non résolus. Les autorités albanaises doivent aussi s'attacher à l'entretien des infrastructures à long terme.

De nombreux projets d'assistance technique ont continué à soutenir différents ministères de tutelle et des institutions de l'État, de sorte que de nombreux volets de la législation nécessaire pour l'alignement sur l'acquis communautaire ont été élaborés. Toutefois, en 2011, le blocage politique entre la coalition au pouvoir et l'opposition, qui a ensuite été levé grâce à un accord politique conclu en novembre, a empêché d'accomplir des progrès substantiels dans l'adoption

de la législation de base.

La part des fonds mis en œuvre dans le cadre des programmes de l'IAP de 2007, 2008, 2009 et 2010 est très élevée, maintenant la tendance positive qui a débuté en 2009.

En ce qui concerne la préparation à la gestion décentralisée des fonds de l'IAP, des progrès supplémentaires ont été accomplis. Dans le cadre du volet I de l'IAP, les principales structures et systèmes ont été mis en place et l'Albanie a présenté sa demande de délégation des pouvoirs de gestion au début de l'année 2012. Les auditeurs de la Commission européenne sont en train d'analyser la demande. Les travaux se sont aussi poursuivis au sujet des volets II à V de l'IAP, le volet V étant plus avancé que les autres.

L'année 2011 a également enregistré d'autres progrès en ce qui concerne la programmation sectorielle. Certaines questions restent ouvertes en ce qui concerne sa mise en œuvre pratique, notamment la nécessité pour le gouvernement albanais de développer une perspective budgétaire réaliste à moyen terme pour les stratégies sectorielles en place.

Au cours de l'année 2011, la **Serbie** a reçu une aide financière de préadhésion au titre de l'IAP dans le cadre des deux premiers volets de l'IAP (aide à la transition et renforcement des institutions; coopération transfrontalière), qui était toujours gérée par la délégation de l'UE à Belgrade. La contribution de l'UE allouée en 2011 en ce qui concerne le volet I de l'IAP était de 178,556 millions EUR.

La Serbie a continué à se préparer à la gestion décentralisée des fonds de l'UE pour les volets I, II, III et IV en achevant la phase de comblement des écarts en décembre 2011. Il résulte de cette dernière que l'assistance technique financée par l'IAP pour réaliser l'évaluation de la conformité a commencé en janvier 2012.

Le programme national de l'IAP 2011 a été adopté par la Commission européenne le 8 juillet 2011. Une attention particulière a été accordée à la préparation de la mise en place progressive d'une approche sectorielle.

L'amélioration de la capacité d'absorption financière s'est poursuivie. À la fin de l'année 2011, la délégation de l'UE gérait un portefeuille de 708 projets et, partant, des montants substantiels dans des secteurs tels que la réforme de l'administration publique (26,3 millions EUR), la justice et les affaires intérieures (11,95 millions EUR) et le développement social (32,1 millions EUR).

La définition des priorités dans chaque secteur a été réalisée par 8 groupes de travail sectoriels, constitués pour la première fois par les parties prenantes du gouvernement et hors gouvernement, sur la base du document indicatif de planification pluriannuelle (DIPP) 2011-2013, du rapport annuel sur l'état d'avancement, de l'évaluation des besoins de la Serbie en termes d'aide internationale et d'une évaluation de la qualité des documents de stratégie.

Tout au long de l'année 2011, l'aide financière accordée par l'UE à la **Bosnie-Herzégovine** a joué un rôle important pour soutenir le pays sur la voie de l'intégration européenne. L'IAP a continué de soutenir les efforts déployés par le pays pour se conformer aux exigences du processus d'adhésion à l'UE et remplir ses obligations découlant de l'accord de stabilisation et d'association et de l'accord intérimaire. Les priorités fixées pour 2011 ont mis l'accent sur la réforme de l'administration publique et le renforcement de l'État de droit, outre l'allègement des lourdes conséquences de la crise économique et financière. La contribution allouée par l'UE en 2011 s'élevait à 92 885 millions EUR.

La mise en œuvre de l'aide financière de l'UE en 2011 a donné des résultats tangibles, notamment l'adoption du plan d'action révisé en vue de la stratégie de réforme de l'administration publique, l'introduction de la publication électronique des avis de marchés publics, l'installation de 34 réseaux de stations GPS permanentes dans l'ensemble du pays, ce qui a facilité le mesurage exact des terres parcellées. Parmi les autres résultats tangibles figuraient la création du Conseil des PME, la construction de collecteurs d'égouts à Zivinice et la campagne de vaccination contre la rage qui a eu lieu pour la toute première fois à l'échelon du pays et qui a été couronnée de succès.

L'Office de l'Union européenne au **Kosovo** (EUO) a continué à gérer la mise en œuvre de l'aide de l'UE au Kosovo. Il a réussi à dépasser ses objectifs financiers, tant au niveau des contrats que des paiements. La préparation du programme annuel 2011 au titre de l'IAP pour le Kosovo est achevée (62,900 millions EUR sont attribués) et la programmation des programmes annuels 2012 et 2013 a commencé. La participation du Kosovo au programme de coopération transfrontalière (CTF) au titre de l'IAP a bien avancé en 2011. Les premières conventions de financement relatives aux programmes ont été signées et des programmes distincts avec l'Albanie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine en la matière sont en cours de préparation, un programme supplémentaire avec le Monténégro a été finalisé et ensuite adopté en décembre 2011. En termes de projets, parmi les réussites importantes citons la reconstruction des cinq derniers ponts de la route M2 qui relie le Kosovo à l'ancienne République yougoslave de Macédoine. En outre, au cours de l'année 2011, le Kosovo a effectué le premier recensement de la population et du logement depuis plus de trois décennies ; voilà qui livre de précieuses informations statistiques sur la population et ses conditions de vie pour la planification de la politique au cours de la prochaine décennie. Ce dernier a été financé par un fonds fiduciaire cofinancé par l'IAP 2010.

5. TAIEX¹³ A QUINZE ANS

2011 a marqué le quinzième anniversaire de TAIEX. Si les principes fondamentaux au cœur des actions de TAIEX demeurent, cet instrument est constamment mis à jour afin de faire face aux problèmes qui se posent dans les régions visées par l'élargissement (près de 10 millions EUR ont été dépensés à ce titre chez les pays bénéficiaires de l'IAP).

Les principaux éléments de TAIEX qui en font une réussite sont les suivants:

- **APPROPRIATION:** TAIEX est essentiellement un instrument axé sur la demande; les bénéficiaires identifient et transmettent des demandes d'aide spécifiques et personnalisées. Les activités sont élaborées sur mesure pour répondre aux demandes des bénéficiaires;
- **COMPLEMENT DE LACUNES:** TAIEX peut compléter des activités d'assistance plus vastes (jumelage, assistance technique) et peut fournir une expertise pour «combler les lacunes» qui ne sont pas couvertes par d'autres programmes d'aide;
- **RÉACTIVITÉ:** l'aide est généralement fournie dans un délai court et serré;
- **D'ÉGAL À ÉGAL:** TAIEX s'appuie sur les fonctionnaires des États membres qui mettent en œuvre la législation de l'UE dans la pratique, qui mettent un point

¹³ Assistance technique et échange d'informations.

d'honneur et sont aptes à échanger leur expertise technique avec leurs homologues dans les administrations bénéficiaires.

L'assistance technique à moyen terme, qui consiste dans des interventions à court terme convenues à l'avance et ensuite mises en œuvre, a augmenté dans les secteurs de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Actuellement, TAIEX applique cette approche à son aide à l'Islande et au Kosovo.

En dehors des activités TAIEX classiques, le programme entre personnes (P2P) a consolidé sa contribution au renforcement du rôle de la société civile dans le processus démocratique dans le cadre de l'élargissement. En 2011, un nouveau programme, à savoir l'instrument pour l'administration locale (LAF), a été lancé dans le but de renforcer les capacités des autorités locales et régionales à se préparer l'adhésion à l'UE. Pour la mise en œuvre pratique des activités relevant de TAIEX, la Commission européenne s'est appuyée sur le soutien extérieur du prestataire de services «Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit» (GIZ).

6. COOPÉRATION ET PROGRAMMES RÉGIONAUX

Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la coopération régionale dans les Balkans occidentaux dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, des statistiques, de l'énergie, de l'environnement et de la protection civile, du patrimoine culturel et du retour des réfugiés. L'École régionale d'administration publique (ReSPA) est à présent pleinement opérationnelle. De nouveaux accords bilatéraux en matière de coopération policière et d'entraide judiciaire constituent un signe encourageant pour l'engagement pris par plusieurs pays des Balkans occidentaux de renforcer la coopération judiciaire. Des efforts similaires destinés à promouvoir et à faciliter la coopération locale et régionale au niveau des gouvernements et incluant des organisations non gouvernementales ont été entrepris afin de progresser sur la voie d'une réconciliation durable, notamment par l'initiative Igman, l'initiative RECOM sur la réconciliation et le processus de Sarajevo sur le retour des réfugiés.

La Commission européenne, en coopération avec le ministère norvégien des affaires étrangères, a organisé la quatrième réunion du comité de direction du **cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux (CIBO)** en juin 2011 à Hamar en Norvège. Ainsi ont été approuvées des subventions d'une valeur de plus de 21 millions EUR pour 19 projets déployés dans la région. Il s'agit par exemple d'une étude de préfaisabilité concernant le projet régional de gazoduc dans la mer Ionienne/Adriatique (520 km au total) qui doit contribuer à la construction d'un réseau gazier régional, d'une étude de faisabilité d'une interconnexion électrique de 400 kV entre la Serbie, le Monténégro et la Bosnie-Herzégovine ainsi que de la préparation de la construction et de la poursuite du développement du Centre régional d'apprentissage entrepreneurial en Croatie.

Lors de la 5^e réunion du comité de pilotage du CIBO, qui s'est tenue en décembre 2011 à Luxembourg, 22 subventions d'un montant total de 59 millions EUR ont été approuvées. Il est prévu que ces subventions puissent à terme mobiliser des prêts et des fonds des institutions financières internationales (IFI) de plus d'un milliard EUR pour les investissements dans les infrastructures. Le comité de direction a approuvé la Facilité de développement des entreprises et de l'innovation dans les Balkans occidentaux (EDIF), financée dans le cadre du programme multibénéficiaires de l'IAP 2011, en tant que première action pour le développement du secteur privé à financer par le CIBO.

En 2011, et depuis la création du CIBO en décembre 2009, l'augmentation du nombre de projets prévus correspond à 123 subventions d'une valeur de 220 millions EUR, qui mobiliseront à leur tour des prêts de près de 5 milliards EUR et des investissements potentiels totalisant près de 10 milliards EUR dans les cinq secteurs clés, à savoir l'énergie, l'environnement, les transports, les questions sociales et le développement du secteur privé.

CONCLUSIONS

2011 a constitué une étape importante pour rendre l'aide aux pays candidats à l'adhésion plus stratégique, cohérente et axée sur les résultats en tant que partie intégrante de la stratégie d'élargissement. Le cadre juridique et stratégique de planification que la Commission a proposé afin de mettre en œuvre l'aide de préadhésion pour la période au-delà de 2014 renforcera son lien avec la politique de suivi et d'information et mettra en place un cadre visant à obtenir des résultats, à avoir un impact et à récompenser les performances. Ceci contribuera à renforcer davantage encore la valeur ajoutée des fonds de l'UE attribués aux pays visés par l'élargissement, en créant des incitations plus fortes pour transformer leurs sociétés, leurs systèmes juridiques et leurs économies, ce qui est nécessaire pour adhérer à l'UE, à l'avantage mutuel de l'UE et des bénéficiaires de l'IAP ainsi que de leurs citoyens.

État de la mise en œuvre de l'aide financière de l'IAP au 31 décembre 2011, en pourcentage du total des fonds engagés (2007 – 2011):

Au 31 décembre 2011, volet I de l'IAP mis en œuvre par la DG Élargissement:

En millions EUR	Montant engagé	Montant ayant fait l'objet d'un marché	Pourcentage	Montant versé	Pourcentage
<i>Albanie</i>	348,37	233,69	67,1 %	102,45	29,4 %
<i>Bosnie-Herzégovine</i>	389,83	186,98	48,0 %	103,26	26,5 %
<i>Croatie</i>	206,06	100,62	48,8 %	71,19	34,5 %
<i>Ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	174,02	66,66	38,3 %	48,53	27,9 %
<i>Islande</i>	12,00	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
<i>Kosovo</i>	475,10	341,42	71,9 %	211,48	44,5 %
<i>Monténégro</i>	134,24	89,83	66,9 %	61,02	45,5 %
<i>Serbie</i>	857,39	593,38	69,2 %	380,14	44,3 %
<i>Turquie</i>	1 164,66	597,40	51,3 %	425,14	36,5 %
<i>Programme multibénéficiaires</i>	729,18	597,32	81,9 %	431,30	59,1 %
Total	4 490,85	2 807,30	62,5 %	1 834,51	40,8 %

Au 31 décembre 2011, volet II de l'IAP mis en œuvre par la DG Élargissement:

En millions EUR	Montant engagé	Montant ayant fait l'objet d'un marché	Pourcentage	Montant versé	Pourcentage
<i>Albanie</i>	18,59	2,76	14,8 %	2,16	11,6 %
<i>Bosnie-Herzégovine</i>	12,52	4,77	38,1 %	3,12	24,9 %
<i>Croatie</i>	12,52	4,42	35,3 %	2,09	16,7 %
<i>Ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	15,53	1,97	12,7 %	1,05	6,7 %
<i>Kosovo</i>	3,00	0,06	2,0 %	0,03	1,0 %
<i>Monténégro</i>	14,94	5,45	36,5 %	3,62	24,2 %
<i>Serbie</i>	16,37	6,57	40,1 %	4,63	28,3 %
<i>Turquie</i>	7,00	1,13	16,2 %	0,49	7,0 %
Total	100,47	27,13	27,0 %	17,19	17,1 %

Au 31 décembre 2011, volet II de l'IAP mis en œuvre par la DG Politique régionale:

En millions EUR	Montant engagé	Montant versé	Pourcentage
<i>Adriatique</i>	166,49	45,22	27,2 %
<i>Slovénie - Croatie</i>	28,95	11,28	39,0 %
<i>Hongrie - Croatie</i>	35,54	12,57	35,4 %
<i>Hongrie- Serbie</i>	33,97	12,33	36,3 %
<i>Roumanie-Serbie;</i>	36,01	10,17	28,3 %
<i>Bulgarie-Serbie</i>	21,26	5,78	27,2 %
<i>Ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	12,14	3,30	27,2 %
<i>Bulgarie-Turquie</i>	18,49	5,02	27,2 %
<i>ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	10,20	3,93	38,5 %
<i>Grèce - Albanie</i>	7,67	2,95	38,5 %
Total	370,72	112,54	30,4 %

Au 31 décembre 2011, volet III de l'IAP mis en œuvre par la DG Politique régionale:

En millions EUR	Montant engagé	Montant versé	Pourcentage
<i>Croatie</i>	257,35	78,03	30,3 %
<i>Ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	109,20	26,96	24,7 %
<i>Turquie</i>	1 055,50	333,11	31,6 %
Total	1 422,05	438,09	30,8 %

Au 31 décembre 2011, volet IV de l'IAP mis en œuvre par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion:

En millions EUR	Montant engagé	Montant versé	Pourcentage
<i>Croatie</i>	69,98	22,20	31,7 %
<i>Ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	33,50	9,61	28,7 %
<i>Turquie</i>	299,70	64,51	21,5 %
Total	403,18	96,32	23,9 %

Au 31 décembre 2011, volet V de l'IAP mis en œuvre par la DG Agriculture et développement rural:

En millions EUR	Montant engagé	Montant versé	Pourcentage
<i>Croatie</i>	129,40	25,78	19,9 %
<i>ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	47,50	10,25	21,6 %
<i>Turquie</i>	463,00	80,94	17,5 %
Total	639,90	116,96	18,3 %