



Bruxelles, le 30.10.2015
COM(2015) 548 final

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

Rapport annuel 2014 sur l'aide financière à l'élargissement

{SWD(2015) 201 final}

INTRODUCTION

Les objectifs stratégiques de la Commission en matière d'élargissement sont soutenus par l'instrument d'aide de préadhésion (IAP)¹. L'IAP est l'outil qui permet à l'UE d'appuyer les réformes menées dans les pays visés par l'élargissement en leur apportant une aide financière et technique. Il accompagne la politique d'adhésion, telle que définie par l'Union européenne, en vue de la mise en œuvre de l'article 49 du traité sur l'Union européenne, qui offre une perspective d'adhésion à tous les pays européens qui respectent les valeurs fondamentales de l'UE et s'engagent à les promouvoir. Les fonds IAP renforcent les capacités des pays tout au long du processus d'adhésion et permettent, de ce fait, d'opérer des changements progressifs et positifs dans la région. En 2014, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Islande, le Kosovo, le Monténégro, la Serbie et la Turquie ont bénéficié de cette aide. Depuis son adhésion à l'UE en juillet 2013, la Croatie ne bénéficie plus de l'IAP, mais elle reste bénéficiaire de la facilité transitoire.

Les fonds de préadhésion de l'UE constituent un investissement judicieux dans l'avenir, tant pour les pays visés par l'élargissement que pour l'UE elle-même. Ils aident les bénéficiaires à entreprendre des réformes politiques et économiques, les préparant ainsi à assumer les droits et les obligations qui découlent de l'adhésion à l'UE. Ces réformes devraient améliorer les perspectives des citoyens de ces pays et permettre l'élaboration de normes identiques à celles dont bénéficient les citoyens de l'UE. Les fonds de préadhésion aident également l'UE à atteindre ses objectifs propres en matière de redressement économique durable, d'approvisionnement énergétique, de transport, d'environnement et de changement climatique, etc.

L'IAP II n'ayant été introduit que récemment, la mise en œuvre des programmes en 2014 a encore relevé de l'IAP précédent.

¹ Règlement n° 1085/2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP).

ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE

La politique d'élargissement de l'UE contribue à procurer les bienfaits réciproques de la paix, de la sécurité et de la prospérité en Europe. Elle accroît la force politique et économique de l'UE et exerce un puissant impact transformateur sur les pays concernés. Pour les pays des Balkans occidentaux, la perspective claire d'adhésion à l'UE offerte par les États membres est un facteur clé de stabilisation. Elle soutient les progrès accomplis sur la voie du respect des conditions nécessaires, notamment celles imposées dans le cadre du processus de stabilisation et d'association.

Le processus d'adhésion est rigoureux et se fonde sur des conditions strictes mais équitables, des critères bien établis et le principe des mérites propres, ce qui est crucial pour la crédibilité de la politique d'élargissement, pour encourager les pays visés par l'élargissement à mener des réformes ambitieuses et pour garantir le soutien des citoyens de l'UE.

La Commission s'efforce de plus en plus, dans le processus d'élargissement, de «s'attaquer d'abord aux fondamentaux». Cette approche donne la priorité aux réformes liées à l'état de droit et aux droits fondamentaux, à la gouvernance économique et à l'amélioration de la compétitivité de l'économie, ainsi qu'au renforcement des institutions démocratiques, y compris l'administration publique.

L'état de droit et les droits fondamentaux: l'état de droit est une valeur fondamentale sur laquelle l'UE est fondée et qui est au cœur du processus d'adhésion. Les pays qui aspirent à rejoindre l'Union doivent établir et promouvoir, dès le début, le bon fonctionnement des principales institutions nécessaires pour garantir l'état de droit. Il s'agit là d'un travail de grande ampleur qui, en plus du nécessaire soutien national, requiert une aide technique et financière considérable de la part de l'Union européenne. L'état de droit est essentiel pour assurer la stabilité de l'environnement des entreprises, procurer la sécurité juridique aux opérateurs économiques, assister les consommateurs et stimuler les investissements, l'emploi et la croissance. Trois aspects de l'état de droit font l'objet d'une attention particulière: la réforme judiciaire, la lutte contre la corruption et la lutte contre la criminalité organisée. Dans ces trois domaines, les travaux progressent à tous les niveaux.

En ce qui concerne les droits fondamentaux, la Commission surveille attentivement l'évolution des droits civils, politiques, sociaux et économiques, ainsi que les droits des personnes appartenant à des minorités dans les pays visés par l'élargissement. Les droits fondamentaux sont en grande partie consacrés par la législation. Néanmoins, il faut intensifier les efforts pour garantir leur plein respect dans la pratique.

Gouvernance économique et compétitivité: la Commission renforce son soutien en faveur de l'amélioration de la gouvernance économique et de la compétitivité dans les pays visés par l'élargissement. Cela est essentiel pour répondre aux préoccupations des citoyens dans un environnement économique toujours difficile, caractérisé par un taux de chômage élevé et un faible niveau d'investissement. Cela est aussi particulièrement important pour les pays des Balkans occidentaux en ce sens qu'aucun d'entre eux n'est encore considéré comme une économie de marché viable. Le soutien de la Commission s'appuiera sur l'expérience des États membres de l'UE dans le cadre du semestre européen, en mettant davantage l'accent sur les réformes structurelles qui sont sectorielles par nature.

Réforme de l'administration publique: avec l'état de droit et la gouvernance économique, la réforme de l'administration publique (RAP) est un des «piliers» du processus d'élargissement. Ces trois piliers sont des thématiques transversales, étroitement liées et d'une importance fondamentale pour la réussite des réformes politiques et économiques et l'établissement d'une base pour la mise en œuvre des règles et normes de l'UE. Une administration publique efficace est nécessaire à la gouvernance démocratique. Elle a aussi un impact direct sur la capacité des pouvoirs publics à fournir des services publics et à stimuler la compétitivité et la croissance.

Le programme d'élargissement actuel concerne les pays des Balkans occidentaux et la Turquie². L'année 2014 a été importante pour un certain nombre de pays des Balkans occidentaux:

Monténégro: de nouvelles mesures ont été prises dans le cadre des négociations d'adhésion. Douze chapitres ont été ouverts. La mise en œuvre des réformes de l'état de droit a commencé.

Serbie: l'ouverture des négociations d'adhésion en janvier a marqué un tournant dans les relations du pays avec l'UE, l'accent étant désormais mis sur la nécessité de mettre en œuvre de manière durable les priorités en matière de réforme, notamment en ce qui concerne l'état de droit et le processus de normalisation des relations avec le Kosovo³.

Albanie: le pays s'est vu octroyer le statut de pays candidat en juin, en reconnaissance de ses efforts de réforme et des progrès accomplis pour respecter les conditions fixées.

Kosovo: l'accord de stabilisation et d'association paraphé en juillet avec le Kosovo a constitué une avancée décisive dans les relations entre l'UE et le Kosovo et a renforcé l'accent mis sur l'obtention de résultats dans les réformes clés, en particulier en ce qui concerne l'état de droit.

En ce qui concerne l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le processus d'adhésion à l'UE est dans l'impasse. L'année 2014 a été marquée par des reculs sur plusieurs points, notamment en ce qui concerne la liberté d'expression, la liberté des médias et l'indépendance du système judiciaire.

La Bosnie-Herzégovine a continué de faire du sur-place sur la voie de son intégration européenne. Des élections en fin d'année ont ouvert la perspective d'un nouvel élan pour s'attaquer aux réformes socioéconomiques urgentes et faire avancer le programme européen du pays.

La mise en œuvre, par la Turquie, de certains engagements de réforme s'est poursuivie. Toutefois, plusieurs éléments ont aussi fait naître de vives préoccupations quant à l'indépendance du système judiciaire et à la protection des libertés fondamentales.

² À la suite d'une décision du gouvernement islandais prise en 2013, les négociations d'adhésion sont restées suspendues.

³ Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

Les relations de bon voisinage et la coopération régionale constituent des éléments essentiels du processus de stabilisation et d'association et de la politique d'élargissement. En 2014, ils ont été renforcés grâce à une intensification de la coopération et des contacts bilatéraux, même dans des matières sensibles comme les crimes de guerre et le retour des réfugiés, notamment par la mise en œuvre du programme régional de logement relevant du processus de Sarajevo⁴, la construction de logements étant actuellement en cours, ainsi que dans les domaines de la lutte contre la criminalité organisée et de la coopération policière. De nouvelles mesures ont également été prises pour accroître la connectivité et stimuler les investissements dans les infrastructures dans toute la région, notamment au moyen du cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux.

Dans tous les domaines susmentionnés, l'UE soutient les progrès dans les pays visés par l'élargissement en fournissant une aide financière et technique. Celle-ci contribue à un processus d'adhésion bien préparé, qui, non seulement aide les pays concernés à remplir les conditions nécessaires, mais permet aussi de faire en sorte que l'élargissement ne se fasse pas au détriment de l'efficacité de l'Union.

CADRE STRATÉGIQUE DE L'AIDE DE PRÉADHÉSION

L'UE collabore étroitement avec les pays candidats et les candidats potentiels, au moyen de programmes de financement spécifiques. Cette aide contribue à créer des sociétés démocratiques stables, prospères et qui fonctionnent bien et à les engager fermement sur la voie de l'intégration à l'UE.

L'instrument d'aide de préadhésion (IAP)

L'aide financière de l'UE est mise à disposition principalement au moyen de l'instrument d'aide de préadhésion ([IAP](#)). L'IAP a été lancé en 2007, en remplacement d'une série de programmes et d'instruments de l'UE, parmi lesquels PHARE⁵, ISPA⁶, SAPARD⁷, et CARDS⁸. Il est devenu le seul instrument exclusivement consacré à l'aide aux pays en phase de préadhésion, ce qui a simplifié le processus d'aide.

L'IAP se compose de cinq volets distincts:

1. aide à la transition et renforcement des institutions,
2. coopération transfrontalière (avec les États membres de l'UE et les autres pays admissibles au bénéfice de l'IAP),

⁴ Qui concerne la Croatie, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro.

⁵ Pologne et Hongrie: aide à la restructuration de leurs économies (PHARE).

⁶ Instrument structurel de préadhésion.

⁷ Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural.

⁸ Assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation.

3. développement régional (transport, environnement, développement régional et économique),
4. développement des ressources humaines (renforcement du capital humain et lutte contre les discriminations) et
5. développement rural.

Les volets I et II étaient placés sous la responsabilité de la direction générale de l'élargissement (DG ELARG), devenue la DG NEAR, et ouverts à tous les pays bénéficiaires. Les autres volets visaient à préparer les bénéficiaires à la mise en œuvre des Fonds structurels dès leur adhésion à l'UE et n'étaient accessibles qu'aux pays candidats; leur gestion relevait, respectivement, de la direction générale de la politique régionale (DG REGIO), de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL) et de la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI).

Les bénéficiaires de l'IAP étaient divisés en deux catégories. Les pays à l'époque candidats à l'adhésion - la Croatie, la Turquie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine - pouvaient bénéficier d'une aide au titre des cinq volets. Les candidats potentiels - l'Albanie (devenue pays candidat en 2014), la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro (devenu pays candidat en 2010), la Serbie (devenue pays candidat en 2012) et le Kosovo - ne pouvaient bénéficier d'une aide qu'au titre des deux premiers volets⁹.

L'IAP intervient au niveau tant national que régional, au moyen de programmes nationaux, de programmes multibénéficiaires et de projets de coopération transfrontalière.

Entre 2011 et 2013, l'IAP a également soutenu l'Islande, en se penchant principalement sur les questions de renforcement des capacités institutionnelles. Après que le gouvernement islandais a décidé, en mai 2013, de suspendre les négociations d'adhésion, la Commission a décidé de mettre fin à son soutien à l'Islande.

Objectifs et priorités

Très vite au cours de la période de mise en œuvre de l'IAP, le respect de l'état de droit s'est imposé comme la principale priorité. Dans la plupart des pays visés par l'élargissement, la Commission a constaté que la lutte contre la criminalité organisée, l'élimination de la corruption et la correction des dysfonctionnements de la justice étaient des objectifs majeurs. La réforme de l'administration publique est également restée un besoin constant dans tous les processus d'élargissement. Plus récemment, la gouvernance économique est apparue comme un domaine nécessitant des améliorations - surtout en raison de la crise économique et financière qui secoue l'UE elle-même, dont l'impact s'est fait lourdement sentir dans les Balkans occidentaux.

Un effort particulier a été fait en 2014 pour assurer une meilleure correspondance entre les priorités politiques, d'une part, et les programmes d'aide et les financements, d'autre part, afin

⁹ Les pays candidats ne pouvaient mettre en œuvre les programmes relevant des volets III à V qu'après avoir reçu de la Commission l'agrément pour gérer eux-mêmes cette assistance. La Serbie et l'Albanie n'ont pas encore reçu l'agrément nécessaire. Le Monténégro a reçu l'agrément pour les volets III et IV en 2014.

d'axer l'aide sur les domaines où elle était la plus critique pour le processus d'intégration à l'UE.

Documents de programmation

L'aide apportée au titre de l'IAP s'appuyait sur les grandes orientations politiques énoncées dans le paquet élargissement de la Commission. La planification et la programmation se fondaient sur des «documents indicatifs de planification pluriannuels», ou DIPP, couvrant une période de trois ans et actualisés chaque année.

Des programmes annuels ou pluriannuels étaient ensuite adoptés par la Commission et mis en œuvre de trois façons:

- directement par la Commission, principalement par l'intermédiaire de la délégation de l'UE sur le terrain;
- par les pays bénéficiaires, en appliquant le mode dit «de gestion décentralisée»;
- par l'intermédiaire d'États membres de l'UE, dans le cadre d'une «gestion partagée».

Décentralisation de la gestion financière

La gestion décentralisée, également appelée «gestion indirecte», a été la méthode de mise en œuvre privilégiée dans le cadre de l'IAP. Cela signifie que les autorités des pays bénéficiaires ont été chargées de la gestion des fonds IAP. Les pays bénéficiaires étaient les autorités contractantes, et ils étaient également chargés de gérer les appels d'offres et de payer les contractants. Il s'agissait là d'une manière de préparer les pays candidats et candidats potentiels à la gestion future des fonds structurels et des fonds de cohésion. Avant de transférer les compétences de gestion aux pays bénéficiaires, la Commission a soigneusement examiné les capacités des pays concernés au moyen d'un certain nombre d'audits. La Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Turquie ont géré des fonds dans le cadre du système de mise en œuvre décentralisée.

IAP II

En 2014, l'IAP II a été lancé. Il couvre la période 2014-2020 et témoigne de l'engagement renouvelé de l'UE en faveur de l'élargissement. L'IAP II met l'accent sur la démocratie et l'état de droit, ainsi que sur la compétitivité et la croissance. L'IAP II introduit aussi une approche sectorielle, des incitations à produire des résultats, un appui budgétaire et une hiérarchisation des actions. Des investissements coordonnés le long des principaux corridors d'infrastructures et la coopération avec les institutions financières internationales (IFI) constituent également des volets importants de l'IAP II. L'aide fournie au titre de l'IAP II est mise en œuvre par la DG NEAR dans tous les secteurs, hormis l'agriculture et le développement rural dans les pays candidats, qui relèvent de la DG AGRI.

Des documents de stratégie indicatifs ont été adoptés pour tous les pays en 2014. Ils couvrent l'intégralité de la période 2014-2020, même si un réexamen à mi-parcours est prévu. Le processus de programmation a fait l'objet d'une approche plus sectorielle et les documents de planification par secteur constituent la base du processus.

Autres formes d'aide de l'UE

Même si l'IAP a unifié un grand nombre des instruments d'aide de préadhésion, les pays visés par l'élargissement ont continué de bénéficier d'autres formes d'aide de l'UE; parmi ces

instruments, il convient tout particulièrement de signaler ceux qui visent le monde entier, tels que l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, l'instrument de stabilité et les missions et opérations de politique étrangère et de sécurité commune. L'UE a aussi étendu le champ d'application de certains instruments internes à la zone concernée par l'élargissement: les pays concernés ont ainsi eu accès à des programmes de recherche et à certains programmes éducatifs, tels qu'Erasmus Mundus.

L'UE a aussi fourni une assistance aux pays visés par l'élargissement par l'intermédiaire de l'aide bilatérale apportée par ses États membres et au moyen de prêts à l'investissement consentis par la Banque européenne d'investissement (BEI). Les délégations de l'UE se sont efforcées de veiller à la cohérence entre le soutien apporté au titre de l'IAP et les aides de l'UE provenant d'autres sources.

ACTIVITÉS FINANÇÉES, RÉSULTATS ET EFFETS ESCOMPTÉS

ALBANIE

L'octroi à l'Albanie du statut de pays candidat par le Conseil européen en juin 2014 a marqué la reconnaissance des réformes fondamentales entreprises par le pays pour améliorer la gouvernance, renforcer l'état de droit et étendre la protection des droits de l'homme. L'aide fournie au titre de l'IAP a fortement contribué à la réalisation de cet objectif sur la voie de l'intégration à l'UE, atteint au moyen de nombreux projets couronnés de succès consistant à fournir des conseils sur les réformes clés (comme celle du système judiciaire) et à faciliter leur mise en œuvre, ainsi que de projets portant sur le renforcement des capacités pour consolider l'administration publique et l'offre de services publics.

2014 a été une année de transition pour l'aide de l'UE. La Commission a mené un dialogue intensif avec le gouvernement pour présenter le nouveau cadre stratégique de l'IAP II et l'accent mis sur le soutien sectoriel afin de faciliter la mise en œuvre des stratégies nationales, tout en continuant à insister sur les priorités nationales en vue de l'adhésion à l'UE. Il en est résulté un nouveau document de stratégie au titre de l'IAP II pour la période 2014-2020 et le programme au titre de l'IAP pour 2014 comprend une première action d'appui budgétaire sectoriel, qui vise à soutenir la stratégie de réforme de la gestion des finances publiques albanaises.

L'aide financière apportée par l'UE continue de jouer un rôle stratégique pour le processus de développement du pays; elle prend la forme d'un portefeuille de projets s'élevant à environ 216 000 000 EUR et couvrant de nombreux secteurs (transport, agriculture, PME, formation professionnelle, etc.) ayant un lien direct avec la compétitivité et la croissance économique. La coopération avec les IFI reste fructueuse, les actions menées au titre de l'IAP ayant permis de mobiliser des montants considérables sous la forme de prêts, en particulier pour le développement des infrastructures. En conséquence, l'UE reste de loin le premier bailleur de fonds en Albanie.

Une réussite: la consolidation des capacités de faire appliquer la loi en Albanie - Mission d'assistance PAMECA IV

Cette mission a consisté en l'envoi d'une équipe de quinze fonctionnaires de police et procureurs nationaux et internationaux expérimentés, qui œuvrent aux côtés de la police nationale albanaise pour améliorer ses capacités organisationnelles, administratives, techniques et de gestion des ressources et pour renforcer la coordination avec le bureau du procureur général et les autres agences compétentes chargées de faire appliquer la loi.

En ce qui concerne les poursuites, la mission a recensé les domaines de préoccupation les plus critiques et a apporté des contributions importantes pour que l'attention porte moins sur les affaires de petite/moyenne envergure et davantage sur les affaires à fort retentissement médiatique, notamment des enquêtes proactives concernant des faits de corruption à haut niveau. Grâce à des actions de formation et d'accompagnement dans le domaine de la gestion du trafic routier, la police nationale albanaise fait maintenant appliquer le code de la route avec fermeté et cohérence. Sur le plan opérationnel, la mission a été directement associée aux préparatifs d'opérations antidrogue qui ont été couronnées de succès, comme l'intervention en juin 2014 qui a conduit au démantèlement d'un centre de production de marijuana dans le village de Lazarat, près de la frontière grecque. L'opération a envoyé un signal clair aux

trafiquants de drogue, leur signifiant que le temps de l'impunité et de la passivité dans la lutte contre la production de stupéfiants était révolu.

L'équipe a aussi travaillé à la redéfinition des procédures de traitement des conteneurs dans le port de Dürres, qui est un carrefour dans les activités de contrebande et où il est nécessaire de renforcer les contrôles pour vérifier les conteneurs. La mission PAMECA a également participé à la préparation de l'accord sur la coopération opérationnelle et stratégique avec Europol (ratifié en mai 2014), ainsi qu'à la formulation de la nouvelle loi sur la police nationale albanaise.

BOSNIE-HERZÉGOVINE

La programmation et la mise en œuvre de l'aide fournie au titre de l'IAP en Bosnie-Herzégovine se sont poursuivies en 2014, dans un environnement politique difficile, et ont été fortement influencées par les inondations catastrophiques qui ont frappé le pays en mai 2014.

Les préparatifs concernant l'IAP II ont redémarré après avoir été brutalement interrompus en 2013 et ont conduit à l'adoption, en décembre 2014, du document de stratégie indicatif en faveur de la Bosnie-Herzégovine au titre de l'IAP II. Toutefois, ce document ne couvre que la période 2014-2017 et, en l'absence d'un mécanisme général de coordination des questions relatives à l'UE, les fonds ne seront alloués que pour quatre secteurs, dans lesquels des stratégies ont été adoptées et des structures de coordination suffisantes ont été mises en place.

Les manifestations citoyennes de grande ampleur survenues au début de 2014 ont mis en évidence la fragilité de la situation socio-économique. La Commission a lancé trois initiatives pour réorienter le processus vers des réformes et des questions présentant un intérêt direct pour les citoyens, parmi lesquelles la création d'un groupe de travail commun UE/Bosnie-Herzégovine en vue d'accélérer la mise en œuvre des projets financés par l'Union. Les travaux de ce groupe ont peu progressé, malgré l'engagement au niveau du premier ministre.

À la suite des inondations de mai 2014, la principale priorité était d'aider la Bosnie-Herzégovine à se relever rapidement et efficacement des conséquences de cette catastrophe. L'UE a réaffecté en urgence 42 000 000 EUR prélevés sur les fonds IAP pour aider au redressement et à la reconstruction. Avant la fin de l'année, 41 000 000 EUR supplémentaires ont encore été alloués.

Une réussite: le redressement après les inondations

La mise en œuvre du *programme de reconstruction à la suite des inondations* (d'un montant de 43 520 000 EUR, dont 42 240 000 EUR fournis par l'UE) lancé en juillet 2014 a abouti à toute une série de résultats tangibles menant au rétablissement progressif de conditions de vie normales dans les communautés locales, et a permis la fourniture d'aide aux personnes les plus vulnérables touchées par les inondations de mai. Cette action mise en œuvre par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), en collaboration avec le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), s'est concentrée sur la réhabilitation des services publics et des infrastructures, la fourniture de logements pour les personnes les plus vulnérables et le redressement économique et social des communautés locales.

À l'issue des six premiers mois de mise en œuvre, les résultats suivants ont été obtenus: 671 logements réhabilités et 337 en cours de réhabilitation; 66 bâtiments publics réhabilités, 31 en cours de réhabilitation et 19 se trouvant à divers stades de la procédure d'attribution des marchés publics ou d'élaboration de projet; 32 projets d'infrastructures communales achevés et 26 en cours; achèvement de la visite d'autres municipalités en vue de la sélection de nouveaux projets d'infrastructure pour poursuivre la mise en œuvre. En ce qui concerne le volet «redressement économique», 48 garanties bancaires ont été obtenues et les paiements associés, représentant au total 1 270 000 EUR, ont été effectués.

CROATIE

En 2014, la Croatie a activement continué à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour renforcer encore sa capacité à respecter les obligations découlant de l'adhésion à l'UE. Depuis le 1^{er} juillet 2013, la Croatie est un État membre de l'UE.

Au titre des volets I et II de l'IAP, une structure institutionnelle adéquate pour la gestion décentralisée des fonds de l'IAP, déjà en place en 2013, a été consolidée tout au long de 2014, par la poursuite de l'élaboration de son règlement intérieur et par des accords opérationnels et de mise en œuvre efficaces conclus entre l'ordonnateur national et le chef de la structure d'exécution et entre les organismes et personnes compétentes au sein de la structure d'exécution. Des manuels de procédure ont été élaborés pour chaque organisme du système, comportant une description précise de l'ensemble des processus et des procédures, et des pistes d'audit ont été développées. Les systèmes de contrôle et de gestion de l'IAP sont restés pleinement fonctionnels.

Une réussite: la réorganisation et la rationalisation des tribunaux

Une des mesures de réforme les plus importantes a trait à la mise en œuvre de la réorganisation et de la rationalisation du réseau des tribunaux, actuellement en cours. Dans le cadre de ce processus et pour servir de fondement à la réorganisation et à la rationalisation, en octobre 2014, la nouvelle loi sur les juridictions et les sièges des tribunaux a été adoptée par le parlement croate; elle devrait être appliquée à partir du 1^{er} avril 2015 aux cours communales et aux cours de comitat et, à partir du 1^{er} juillet 2015, aux tribunaux correctionnels. Selon cette loi, le territoire de la Croatie est divisé en 15 juridictions, de manière à établir 15 cours de comitat, 24 cours communales et 22 tribunaux correctionnels, ce qui correspond à la disparition de 43 cours communales et de 39 tribunaux correctionnels. Cette nouvelle organisation offre aux juges la possibilité d'une spécialisation, d'une plus grande mobilité et d'une meilleure répartition de la charge de travail, tout en permettant l'harmonisation de la pratique judiciaire.

De même, le personnel d'encadrement a vu ses effectifs réduits, ce qui permettra des économies ainsi qu'un meilleur fonctionnement de l'appareil judiciaire (charge de travail plus équilibrée, raccourcissement de la durée des procédures, réduction de l'arriéré, etc.) Toutefois, les citoyens continueront d'avoir accès aux cours communales et aux tribunaux correctionnels de la même manière qu'avant l'adoption de la nouvelle loi. Les cours communales et tribunaux correctionnels actuels qui disparaissent, ainsi que leurs services, deviendront des bureaux à temps plein des nouvelles cours communales et des nouveaux tribunaux correctionnels.

ANCIENNE RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE (2015)

L'aide fournie au titre de l'IAP a continué à jouer un rôle important pour atteindre les objectifs généraux fixés dans le plan de gestion annuel de la DG ELARG concernant l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

En ce qui concerne l'IAP II, le document de stratégie indicatif a été adopté le 19 août 2014. Le programme 2014 au titre de l'IAP II a été adopté le 17 décembre 2014. Il se compose d'un programme d'action annuel et d'un programme d'action pluriannuel.

Le programme d'action annuel couvre trois secteurs: démocratie et gouvernance; état de droit et droits fondamentaux; compétitivité et innovation, pour un montant total de 52 700 000 EUR. Le programme pluriannuel couvre les trois premières années de mise en œuvre des programmes opérationnels sectoriels portant sur les secteurs de l'environnement et de l'action pour le climat et des transports, pour un montant total de 81 000 000 EUR.

Le programme de développement rural relevant de l'IAP II pour les années 2014-2020 a également été approuvé en décembre 2014. Le budget pour les 7 ans est de 60 000 000 EUR, les dotations étant modestes pendant les quatre premières années, puis augmentant jusqu'à la fin de la période.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'aide financière relevant de l'IAP I, les désengagements de fonds et les futurs risques de perte de fonds provenant de programmes dans le cadre du système de mise en œuvre décentralisée sont restés une source de préoccupation. La situation en termes de passation de marchés s'est détériorée par rapport à 2013. En 2014, 41 600 000 EUR ont été perdus au titre de l'ensemble des volets de l'IAP. Les structures d'exécution du pays rencontrent de nombreux problèmes au niveau organisationnel qui entravent leur fonctionnement et, en fin de compte, empêchent l'absorption des fonds IAP en temps utile. Les passations de marchés pour les programmes nationaux restants pour les années 2011, 2012 et 2013 n'ont pas débuté en 2014.

Une réussite: le renforcement de l'administration douanière

Le projet intitulé *Renforcement des capacités de l'administration des douanes* se compose de trois contrats (pour une contribution totale de l'UE de 2 428 301,25 EUR). Le projet comprend le développement d'un logiciel, le soutien à l'institution bénéficiaire dans la gestion du projet de développement du logiciel et dans l'établissement des procédures et de la structure organisationnelle requises dans le domaine de l'environnement tarifaire intégré, ainsi que la fourniture des équipements informatiques nécessaires pour permettre l'utilisation de l'application logicielle. La conception du logiciel a dû être revue et prendre la forme d'une solution unique. Le système qui a été développé servira tant à l'administration douanière qu'aux opérateurs économiques au cours du processus de dédouanement.

KOSOVO

En 2014, la Commission a présenté l'IAP II et son processus de programmation au gouvernement du Kosovo et a collaboré étroitement avec toutes les parties prenantes pour veiller à ce que la nouvelle approche soit bien comprise. Plusieurs réunions ont été organisées pour exposer et examiner le nouveau cadre de l'IAP II et le nouveau règlement financier. Le programme annuel pour 2014, élaboré et approuvé par le comité IAP en novembre 2014, a été adopté en décembre 2014 et prévoit une enveloppe de 66 050 000 EUR.

En 2014, la mise en œuvre des programmes relevant de l'IAP I s'est poursuivie sans heurts, notamment le déploiement du programme IAP pour 2013 à l'appui de l'accord du 19 avril 2013 concernant le dialogue entre Pristina et Belgrade. Le Palais de justice, un projet d'infrastructure majeur destiné à soutenir l'amélioration de l'état de droit au Kosovo, a été achevé à la fin de 2014.

En ce qui concerne les programmes de coopération transfrontalière, plusieurs difficultés rencontrées en 2014 ont entraîné l'impossibilité d'engager les dotations 2011 prévues pour financer les projets relevant du programme de coopération transfrontalière Albanie-Kosovo et les dotations 2010 prévues pour financer les projets relevant du programme de coopération transfrontalière Ancienne République yougoslave de Macédoine-Kosovo. Des mesures ont été prises pour prévenir et atténuer les risques liés à la gestion des programmes de coopération transfrontalière. Néanmoins, les autres dotations pour les deux programmes ont été engagées avec succès et les projets concernés débiteront en 2015. Les programmes de coopération transfrontalière 2014-2020 entre le Kosovo et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Albanie et le Monténégro ont été adoptés, de même que leurs dotations respectives pour l'année 2014.

Une réussite

IAP 2011: programme de l'UE visant la stabilisation des communautés - phase II - (3 000 000 EUR)

Le projet en arrive à son dernier stade de mise en œuvre et l'objectif particulier de l'action était de renforcer la viabilité socio-économique et l'intégration des communautés ethniques minoritaires en soutenant les rémunérations viables et la création d'emplois au sein de l'économie et de la société kosovares dans leur ensemble. Dans le cadre de cette intervention, à ce jour, 284 projets de proximité ont été aidés, dont 220 concernant des entreprises individuelles et 64 des projets de développement locaux, ce qui a permis de créer/maintenir pratiquement 800 emplois au niveau local.

MONTÉNÉGRO

En 2014, le Monténégro a encore progressé dans les négociations d'adhésion. Au cours de l'année, dix nouveaux chapitres ont été ouverts, ce qui porte à seize le nombre total de chapitres ouverts, sur lesquels deux ont été provisoirement clos. La programmation et la mise en œuvre de l'assistance financière apportée par l'UE au Monténégro au cours de 2014 se sont déroulées dans le contexte des négociations d'adhésion et de la transition vers le cadre de l'IAP II pour la période financière 2014-2020.

En ce qui concerne la programmation de l'IAP, les efforts déployés en 2014 ont principalement porté sur la finalisation du document de stratégie indicatif pour le Monténégro pour la période 2014-2020 et sur l'élaboration du programme d'action annuel pour 2014. Par ailleurs, des mesures ont été prises en vue de la mise en œuvre de l'approche sectorielle, à savoir l'élaboration des documents de planification pour tous les secteurs couverts par l'IAP, ainsi que le lancement des préparatifs en vue des futures interventions d'appui budgétaire sectoriel.

La mise en œuvre de l'assistance financière relevant de l'IAP I s'est poursuivie en 2014. Les contrats relevant du volet I de l'IAP 2007-2011 ont été tous attribués et ceux relevant de l'IAP 2012-2013 sont en passe de l'être. Le volet II de l'IAP affiche également un taux de mise en œuvre élevé. À la fin de 2014, 212 contrats conclus au titre de l'IAP étaient en cours, pour un montant de 86 500 000 EUR.

En 2014, une enveloppe indicative de 39 600 000 EUR a été allouée au Monténégro. Les fonds consacrés au programme d'action 2014 s'élèvent à 35 700 000 EUR, le reste ayant été affecté au mécanisme de financement en faveur de la société civile et au programme régional de logement.

En 2014, le Monténégro a bien progressé en ce qui concerne les préparatifs en vue de la gestion décentralisée, la délégation en matière de gestion pour les volets III et IV de l'IAP ayant été finalisée en avril et en juillet 2014 respectivement.

Une réussite:

IAP 2008-2009 - Projet MARUBI: modèle coopératif pour la promotion du tourisme (423 504 EUR)

Le projet MARUBI avait pour objectif de renforcer le développement économique de la zone transfrontalière de Shkodra-Ulcinj en s'appuyant sur son potentiel touristique et en mettant en avant le patrimoine culturel commun et la beauté naturelle de la région. Il s'agissait d'examiner et de classer les célèbres photographies de la famille Marubi puis de concevoir un itinéraire qui relierait et valoriserait le riche patrimoine artistique et historique de la région, ajoutant ainsi à son attrait et à ses centres d'intérêt pour les touristes et les visiteurs. Le projet a débouché sur la création de la «route Marubi» et sur le montage d'une exposition itinérante autour de la collection Marubi. En outre, il a renforcé les compétences des opérateurs économiques et touristiques locaux, a développé des instruments pour la promotion touristique et le patrimoine lié à Marubi s'est trouvé intégré dans les réseaux locaux et européens.

Le projet couvre/associe tous les aspects des bonnes pratiques en matière de coopération transfrontalière, notamment le partenariat, l'impact, la mise en réseau, la visibilité et la viabilité. Il a été considéré comme particulièrement innovant et efficient, assorti d'une excellente diffusion et de perspectives de viabilité raisonnables. Dans l'ensemble, le projet a

été perçu par les parties prenantes de part et d'autre de la frontière comme extrêmement important pour le développement économique et la vie culturelle des communautés locales. De plus, des éléments indiquent que les organisations de tourisme locales et d'autres parties prenantes compétentes veilleront à la pérennité des résultats.

SERBIE

Après s'être vu octroyé le statut de pays candidat en 2013, les négociations d'adhésion à l'UE ont été lancées à l'occasion d'une conférence intergouvernementale qui s'est tenue en janvier 2014. En août, la Commission a adopté le document de stratégie indicatif en faveur de la Serbie pour la période 2014-2020, à l'issue d'un vaste processus de consultation ayant permis de recenser les principaux secteurs qui bénéficieront de l'aide financière de l'UE dans les perspectives pluriannuelles. Parallèlement à cela, le programme IAP pour 2014 a été élaboré et adopté en décembre. Les autorités serbes ont continué d'évoluer vers une approche sectorielle, en améliorant la coordination sectorielle au moyen de groupes de travail par secteur et d'un renforcement des cadres stratégiques par secteur. Afin d'améliorer la sélection et la préparation des investissements dans les infrastructures, les autorités serbes ont adopté une méthode pour le développement d'une réserve de projets unique.

En mai 2014, la Serbie a été durement touchée par des inondations. D'importants montants, prélevés sur les programmes antérieurs et une partie de la dotation IAP en faveur de la Serbie pour 2014, ont été alloués au redressement et à la reconstruction.

En mars 2014, la Serbie s'est vu octroyer la compétence de gestion des fonds de l'UE et la convention de financement a été signée en juin pour permettre la mise en œuvre de ce volet de l'IAP 2013 en gestion décentralisée. Toutefois, le remaniement ministériel de juillet a entraîné des retards dans la mise en œuvre.

Une réussite: l'aide d'urgence de l'UE à la suite des inondations en Serbie

En mai 2014, la Serbie a été dévastée par des inondations qui ont fait au moins 50 victimes et causé des dommages estimés à 1 700 000 000 EUR. L'Union européenne, dans un élan de solidarité sans précédent, a immédiatement fourni une assistance par l'intermédiaire de son mécanisme de protection civile. Seize États membres ont proposé leur aide, qui a pris la forme de bateaux à moteur, d'hélicoptères, de pompes ou de kits humanitaires, et ont déployé plus de 300 travailleurs humanitaires en Serbie. Une équipe de la protection civile de l'UE a été dépêchée en Serbie pour participer à la coordination des opérations d'urgence et de secours. L'UE a par ailleurs débloqué une aide humanitaire d'un montant de 1 000 000 EUR pour venir en aide aux personnes les plus vulnérables en Serbie. Ces fonds ont entre autres été utilisés pour fournir de la nourriture, de l'eau potable et des services de santé et d'assainissement.

Pendant que les équipes de la protection civile de l'UE étaient sur place, la Commission a réaffecté en un temps record 30 000 000 EUR provenant de la dotation IAP pour financer un programme d'aide au redressement après les inondations. Ce programme a été lancé en juillet 2014 avec pour objectif d'aider à la reconstruction d'écoles, de crèches et de logements privés ainsi qu'à la réhabilitation de bâtiments publics et de routes dans les 24 municipalités les plus touchées. Dans le cadre de ce programme, l'UE consent également une aide économique sous forme de dons à des petites et moyennes entreprises et fournit des semences et du bétail aux exploitants agricoles touchés par les inondations.

À la fin de l'année, 93 nouvelles maisons avaient été construites, 685 logements endommagés avaient été réparés, 200 petites et moyennes entreprises avaient été épaulées pour la reprise d'activités génératrices de revenus, 13 établissements scolaires, fréquentés par plus de 11 000 écoliers et étudiants, avaient été reconstruits, 9 600 exploitations agricoles familiales avaient reçu des semences de blé, des fertilisants, des plants d'arbres fruitiers et des aliments pour animaux et 11,5 kilomètres de routes, empruntés par plus de 500 000 citoyens, avaient été reconstruits.

Un montant supplémentaire de 72 000 000 EUR a été débloqué en décembre pour soutenir les efforts de reconstruction et de redressement à moyen terme, le renforcement des capacités à

long terme, la prévention des inondations, les ouvrages de protection contre les crues et la gestion des bassins fluviaux.

TURQUIE

S'appuyant sur le nouvel instrument financier stratégique et axé sur les résultats pour l'aide de préadhésion, le document de stratégie indicatif pour la Turquie couvrant la période 2014-2020 a été adopté en août 2014. Il fournit un cadre à l'aide financière fournie par l'UE au pays conformément aux priorités politiques énoncées dans la stratégie d'élargissement.

Le premier programme d'action annuel (2014) et quatre programmes sectoriels pluriannuels ont également été adoptés. Pour concentrer l'aide financière fournie au titre de l'IAP II sur un nombre limité de grandes priorités, le programme d'action annuel 2014 proposé cible principalement le renforcement de la démocratie et de la gouvernance, l'état de droit et les droits fondamentaux. Les programmes d'action sectoriels ont été conçus pour contribuer au développement socio-économique de la Turquie en soutenant les investissements dans les domaines de l'environnement et du changement climatique, des transports, de la compétitivité, de l'emploi et de l'inclusion sociale. Le programme de développement rural dans le cadre de l'IAP II pour les années 2014-2020 a également été adopté en décembre 2014. Pour les 7 ans, le budget est de 801 000 000 EUR.

La mise en œuvre des programmes en cours s'est poursuivie, contribuant au processus de réforme et à la promotion des droits fondamentaux par des activités telles que le soutien à l'amélioration du système de justice pénale en Turquie, ou un accompagnement au développement de conditions de scolarisation adéquates pour les enfants présentant des besoins particuliers. L'IAP a également soutenu le développement socio-économique de la Turquie et contribué à remédier aux disparités régionales, en ciblant tout particulièrement le sud-est du pays. De même, l'IAP a joué un rôle important pour encourager l'alignement de la législation turque sur l'acquis, en finançant des projets dans un large éventail de domaines, comme l'énergie, le droit des sociétés, la politique des entreprises et industrielle, l'agriculture et le développement rural, les statistiques, la science ou la recherche.

En outre, l'IAP contribue de plus en plus à aider la Turquie à gérer les conséquences sur son territoire de la crise qui frappe la Syrie et l'Iraq voisins. La Turquie accueille plus de 1 600 000 Syriens et l'UE, reconnaissant les efforts considérables du pays, explore toutes les solutions possibles pour lui fournir une aide supplémentaire. Dans ce contexte, à la fin de 2014, une nouvelle intervention supplémentaire au titre de l'IAP (de 40 000 000 EUR) a été programmée en concertation avec les autorités nationales et les agences des Nations unies pour aider les autorités à répondre à un afflux sans cesse croissant de réfugiés, qui pèse considérablement sur le système d'asile et de gestion des migrations du pays, les infrastructures municipales et les services.

Une réussite: interconnexion énergétique

Un projet d'assistance au «Renforcement de la structure et des capacités de la compagnie turque de transport d'électricité (TEIAS)» (contribution de l'UE: 1 800 000 EUR) a été mené à bonne fin en décembre 2014. Ce projet était destiné à soutenir la Turquie dans ses efforts visant à assurer une intégration complète avec le réseau électrique de l'UE et à offrir des formations sur la sécurité au travail et les performances aux responsables, ainsi qu'au personnel d'exploitation et de maintenance. Il a débouché sur des améliorations concrètes qui ont permis aux intervenants du marché des deux côtés d'avoir accès à des échanges d'énergie continus et non interruptibles. Ce projet a ceci de particulier qu'il a contribué à l'intégration physique de la Turquie par l'interconnexion avec le réseau européen des gestionnaires de

réseaux de transport d'électricité (REGRT-E). L'un des principaux objectifs d'un gestionnaire de réseau de transport aujourd'hui, que ce soit sur le marché turc ou européen de l'électricité, est de faire en sorte que les infrastructures restent en service chaque jour de l'année, sans interruption.

NIVEAU PLURINATIONAL

La coopération régionale s'est poursuivie au sein d'enceintes régionales telles que la Communauté de l'énergie, la Zone centre-européenne de libre-échange, l'Observatoire des transports de l'Europe du Sud-Est et l'École régionale d'administration publique. Le rôle du Conseil de coopération régionale (CCR), organisme encourageant l'intégration régionale, a en outre encore été renforcé en 2014. Le CCR a poursuivi la mise en œuvre de sa stratégie pour 2014-2016, articulée autour de la stratégie 2020 pour l'Europe du Sud-Est.

Le «processus de Berlin», lancé lors du sommet de Berlin du 28 août 2014, et la conférence de Belgrade du 23 octobre 2014, qui a réuni les six pays des Balkans occidentaux et conduit à l'adoption d'une déclaration conjointe, témoignent de la détermination politique des Balkans occidentaux et de leurs voisins proches à faire progresser le programme sur la connectivité et à présenter des résultats plus concrets au cours des prochaines années.

Dans le respect des priorités de la stratégie d'élargissement, une aide financière multibénéficiaires octroyée tout au long de 2014 a soutenu les progrès dans le domaine de l'état de droit, de la réforme de l'administration publique et de la gouvernance économique.

Pour étayer la reprise économique dans les Balkans occidentaux, de nouveaux projets d'infrastructures ont été approuvés dans le contexte du cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux, ainsi que des projets en matière de compétitivité, principalement au moyen du mécanisme en faveur de l'innovation et du développement des entreprises dans les Balkans occidentaux (EDIF), et en matière de développement des ressources humaines/formation.

Réussites

Cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux

Contribution de l'UE: 250 000 000 EUR

Date de début: 2009 – en cours

Résultats: élaboration de projets d'investissement susceptibles d'être financés, assistance technique, études de faisabilité, évaluations de l'impact sur l'environnement.

Le cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux soutient le développement socio-économique et l'adhésion à l'UE dans tous les Balkans occidentaux par la fourniture de financements et d'une assistance technique aux investissements stratégiques. Il regroupe des ressources provenant de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) et d'autres provenant des institutions financières internationales (IFI), de donateurs bilatéraux et des gouvernements des Balkans occidentaux. Depuis son lancement, le cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux a constitué une réserve d'investissements prioritaires estimés à environ 13 000 000 000 EUR.

Mécanisme pour la société civile

Contribution de l'UE: 11 200 000 EUR;

Date de début: décembre 2012 – décembre 2014

Résultats: au total, 172 organisations de la société civile des Balkans occidentaux, de Turquie et d'Europe sont engagées dans 18 réseaux, soutenus financièrement par l'IAP. Les subventions en cours ont permis d'obtenir plusieurs résultats, comme suit:

DONNÉES FINANCIÈRES

IAP I

	Dotations	Décaissements
Albanie	537 017 522	288 139 323
Bosnie-Herzégovine	571 773 967	370 377 054
Croatie	818 568 685	460 314 577
Kosovo	685 782 927	486 699,110
Ancienne République yougoslave de Macédoine	542 844 358	273 049 040
Monténégro	211 489 565	143 423 580
Serbie	1 367 009 190	906 220 245
Turquie	4 427 864 616	2 578 261 545
Islande	34 837 163	5 744 810
Programmes régionaux	1 357 355 546	1 051 332 151
Total	10 554 543 540	6 563 561 434
Ventilation par DG		
NEAR	6 501 845 269	4 406 417 400
REGIO	2 532 823 587	1 358 299 165
EMPL	572 885 566	326 024 002
AGRI	946 989 118	472 820 867
	10 554 543 540	6 563 561 434

IAP II

	Dotations	Décaissements
Albanie	66 746 389	0
Bosnie-Herzégovine	73 581 834	0
Bosnie-Herzégovine - BHR	3 532 478	3 532 478
Kosovo	66 050 000	0
Ancienne République yougoslave de Macédoine	76 717 811	0
Monténégro	35 707 300	0
Serbie	187 090 000	0
Turquie	614 600 000	0
Multibénéficiaires	222 442 000	1 098 159
Total	1 346 467 812	4 630 637

Ventilation par DG		
NEAR	1 272 467 812	4 630 637
AGRI	74 000 000	0

Dotations pour l'IAP I: montants des décisions de financement adoptées sur la période 2007-2013 (moins les fonds inutilisés restitués au budget de l'UE).

Dotations pour l'IAP II: montants des décisions de financement adoptées en 2014.

Décaissements: montants effectivement versés au 31 décembre 2014 par la Commission européenne au contractant (en cas de gestion directe)/au pays ou à l'organisation internationale bénéficiaire (en cas de gestion indirecte).

Pour la Croatie, l'aide antérieure au titre de l'IAP relevant de la DG REGIO et la DG EMPL (volets III et IV et une partie du volet II) est à présent régie par la réglementation applicable aux fonds structurels comme le prévoit le traité d'adhésion, et les données correspondant aux montants décaissés sont à jour à la date d'adhésion du pays à l'UE (1^{er} juillet 2013). L'aide fournie au titre d'autres volets continue de relever de l'IAP et les données correspondent aux montants décaissés jusqu'à fin 2014.