

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.11.2010  
COM(2010) 687 final

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

**RAPPORT ANNUEL 2009 SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'INSTRUMENT D'AIDE  
DE PRÉADHÉSION (IAP)**

SEC(2010) 1430

# Résumé

Le présent rapport présente les activités entreprises en vue de la mise en œuvre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) en 2009. Il donne un aperçu général des évolutions et présente quelques réflexions sur les perspectives d'avenir.

Il indique qu'en 2009, la Commission a réalisé des progrès concrets dans le sens de l'amélioration de l'efficacité, de l'incidence et de la viabilité de l'IAP, en ouvrant la voie à l'adoption d'une approche sectorielle en matière de planification et de programmation stratégiques, en renforçant la coordination des donateurs et en améliorant l'appropriation par les bénéficiaires. Une meilleure conception et une meilleure mise en œuvre des politiques auront pour effet de renforcer le dialogue et contribueront dès lors à améliorer les résultats du processus d'intégration à l'UE des Balkans occidentaux, de la Turquie et de l'Islande.

Des informations sur les activités de programmation et de mise en œuvre des programmes spécifiques ou multibénéficiaires des pays bénéficiaires de l'IAP au cours de la période considérée figurent dans le document de référence joint au présent rapport<sup>1</sup> (parties 1 et 2). Elles sont suivies de données financières (partie 3). Le cadre général de l'instrument financier IAP est également rappelé en introduction du document de référence.

\* \* \*

## 1. BILAN DE L'ANNÉE

### 1.1. Principales évolutions du processus d'élargissement

2009 a été une année de stabilité et de sécurité dans les Balkans occidentaux et en Turquie, où des évolutions positives ont été enregistrées s'agissant de la mobilité et des relations de voisinage. À la suite de la crise économique et financière mondiale, la Commission a contribué à garantir la stabilité macroéconomique dans la région, notamment en instaurant un ensemble de mesures anticrise en faveur de la région, dont une aide budgétaire directe en faveur de la Serbie, financé par l'IAP.

Au cours de la période considérée, l'Albanie (en avril), l'Islande (en juillet)<sup>2</sup> et la Serbie (en décembre) ont présenté leurs demandes d'adhésion, tandis que la Croatie a accompli de nouveaux progrès en vue d'atteindre la phase finale des négociations d'adhésion. Ayant rempli les conditions énoncées dans les feuilles de route pour la libéralisation du régime des visas, le Monténégro, la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine ont obtenu un régime d'exemption de visa pour la zone Schengen. La Commission a également continué à travailler avec l'Albanie et la Bosnie-et-Herzégovine en vue de parvenir à la levée de l'obligation de visa imposée à leurs ressortissants.

---

<sup>1</sup> Document de travail des services de la Commission - Document de référence joint au rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen – Rapport annuel 2009 sur la mise en œuvre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP).

<sup>2</sup> La Commission a proposé de modifier le règlement (CE) n° 1085/2006 en octobre 2009 afin d'inclure l'Islande dans la liste des bénéficiaires de l'IAP [modification ultérieurement approuvée, en 2010, par le règlement (UE) n° 540/2010 du 16 juin 2010].

Des défis restent toutefois à relever. En 2009, les pays des Balkans occidentaux et la Turquie avaient encore, à des degrés divers, beaucoup d'efforts à consentir avant d'être en mesure de satisfaire aux critères et conditions d'adhésion. Le rythme des réformes a souvent été lent et la crise économique internationale a encore accru la pression.

L'évaluation réalisée par la Commission concernant les progrès accomplis, d'une part, par les pays candidats en vue de satisfaire aux critères d'adhésion et, d'autre part, par les pays candidats potentiels en vue de respecter les conditions fixées dans les accords de stabilisation et d'association a été présentée dans le document intitulé «Stratégie d'élargissement et principaux défis 2009-2010» et dans les rapports de suivi qui l'accompagnent<sup>3</sup>, publiés en octobre 2009. Le Conseil a largement approuvé les conclusions et les recommandations de cette communication de la Commission en décembre 2009.

## **1.2. Principales évolutions stratégiques dans le sens de l'amélioration de l'octroi de l'aide au titre de l'IAP: enseignements à tirer de deux années de mise en œuvre**

En 2009, la Commission a poursuivi sa réflexion sur l'efficacité de la planification et de la programmation de l'aide fournie au titre de l'IAP, ce qui a conduit à l'adoption de nouvelles approches.

Une conférence de coordination des donateurs organisée le 2 avril à Tirana a fait le point sur les progrès réalisés en matière d'amélioration de la coordination des donateurs sur le terrain. Les participants ont analysé les points forts et les points faibles des mécanismes de coordination existants aux niveaux national et régional et présenté des recommandations concrètes à suivre pour améliorer la coordination et l'efficacité de l'aide. Ils ont également discuté des possibilités d'amélioration de la programmation stratégique et de l'harmonisation de l'aide, ainsi que des plans nationaux de développement et d'intégration à l'UE adoptés par les pays bénéficiaires de l'IAP et dans les documents indicatifs de planification pluriannuelle (DIPP).

Lors d'une conférence sur un soutien efficace à l'élargissement, organisée conjointement par la Commission et la présidence suédoise de l'UE à Bruxelles le 19 octobre, les participants ont examiné les aspects plus larges de l'efficacité de l'aide et conclu qu'une approche de la programmation de l'aide fondée sur les besoins et les stratégies du bénéficiaire pourrait contribuer à l'amélioration de l'efficacité de l'aide de préadhésion. Ils ont estimé qu'une telle approche serait bénéfique, non seulement pour satisfaire aux priorités de préadhésion mais aussi pour aider à faire face aux effets de la crise financière, et que, certains des donateurs dans les Balkans occidentaux étant mieux à même de surmonter rapidement ces difficultés, une coordination étroite des donateurs permettrait à l'IAP de cibler son aide de la manière la plus efficace et complémentaire.

Les rapports d'évaluation de la programmation et de la mise en œuvre de l'aide au titre de l'IAP et de l'aide antérieure de préadhésion (voir la partie 3 ci-après) se sont également révélés être une précieuse source de réflexion sur les meilleurs moyens de veiller à la réalisation des objectifs généraux de l'aide.

Les enseignements tirés de ces rapports ont conduit la Commission à **chercher de plus en plus à abandonner l'approche par projet prédominante dans le cadre de l'aide de préadhésion au profit d'une approche stratégique plus globale**, afin de renforcer

---

<sup>3</sup> Voir [http://ec.europa.eu/enlargement/press\\_corner/key-documents/reports\\_oct\\_2009\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_oct_2009_fr.htm).

l'incidence globale de l'aide. En novembre, la Commission a pris la décision d'instaurer progressivement **une approche sectorielle pour la planification de l'IAP**. Ces efforts ont été intensifiés en 2010 pour s'étendre à la planification stratégique et à la programmation de l'aide (voir la partie 3 ci-après) et se poursuivront en 2011.

En décembre 2009, le Conseil «Affaires générales» a apporté un appui politique à cette nouvelle planification sectorielle de l'IAP en approuvant les conclusions des conférences évoquées précédemment: *«Le Conseil [...] met l'accent sur le lien essentiel qui existe entre les priorités de la politique d'élargissement et l'aide financière, conformément aux résultats des récentes conférences organisées en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide, et salue les efforts déployés par la Commission pour mettre en adéquation les programmes annuels de l'IAP avec les priorités définies dans les rapports de progrès.»*

Par ailleurs, à la lumière des conclusions des rapports d'évaluation, la programmation de l'IAP a déjà été rationalisée dès 2009, conduisant à l'adoption de projets moins nombreux mais de plus grande ampleur afin de faciliter la gestion de la mise en œuvre de l'IAP et d'en accroître l'efficacité et la visibilité. L'accent a continué à être principalement mis sur le renforcement des institutions, en particulier sur les domaines liés à l'État de droit, conformément à la stratégie d'élargissement. Le développement socio-économique est également demeuré une priorité importante, notamment à la lumière de la crise économique. Un ensemble de mesures anticrise a été adopté en faveur des Balkans occidentaux et de la Turquie, et une aide budgétaire a été octroyée à la Serbie, dans le cadre d'un accord du Fonds monétaire international (FMI).

## **2. PROGRAMMATION ET MISE EN ŒUVRE DE L'IAP: APERÇU GÉNÉRAL**

### **2.1. Planification stratégique et programmation**

#### *2.1.1. Cadre financier indicatif pluriannuel (CFIP)*

Le tableau suivant indique les sommes allouées en 2009 au titre de l'IAP, en millions d'euros, par bénéficiaire et par volet, ainsi que pour le programme multibénéficiaires, actualisées dans le CFIP 2011-2013<sup>4</sup>. Ces chiffres tiennent compte des transferts réalisés entre les volets I et II en 2009.

**Tableau 1: dotations 2009 par bénéficiaire et par volet (prix courants, en millions d'euros)**

---

<sup>4</sup> COM(2009) 543 final du 14 octobre 2009.

Bénéficiaires / volets de l'IAP	I	II	III	IV	V	TOTAL
<b>Albanie</b>	71,4	9,8				<b>81,2</b>
<b>Bosnie-et-Herzégovine</b>	83,9	5,2				<b>89,1</b>
<b>Croatie</b>	45,6	15,9	49,7	14,2	25,8	<b>151,2</b>
<b>ancienne République yougoslave de Macédoine</b>	39,3	4,4	20,8	7,1	10,2	<b>81,8</b>
<b>Kosovo</b>	106,1					<b>106,1</b>
<b>Monténégro</b>	28,6	4,7				<b>33,3</b>
<b>Serbie</b>	182,6	12,2				<b>194,8</b>
<b>Turquie</b>	239,6	3,0	182,7	55,6	85,5	<b>566,4</b>
<b>Multibénéficiaires</b>	166,1					<b>166,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>963,2</b>	<b>55,2</b>	<b>253,2</b>	<b>76,9</b>	<b>121,5</b>	<b>1 470,0</b>

Des informations concernant la base de calcul des dotations par bénéficiaire et par volet sont données dans la communication de la Commission sur le CFIP.

### 2.1.2. Documents indicatifs de planification pluriannuelle (DIPP)

Les DIPP 2009-2011 ont été présentés pour avis au comité de gestion de l'IAP au cours du premier semestre 2009, plus précisément en mars (DIPP pour l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, la Serbie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro et le Kosovo) et en avril (DIPP pour la Croatie et la Turquie et DIPP multibénéficiaires). À une exception près (abstentions), ils ont fait l'objet d'un avis unanimement favorable des États membres et ont tous été adoptés par la Commission entre juin et juillet.

Comme les années précédentes, et conformément à l'article 6, paragraphe 5, du règlement IAP, les principales priorités prévues au sein de chaque volet dans les DIPP 2008-2010 existants ont été révisées. Compte tenu de l'absence, dans l'UE, dans la région ou ailleurs, d'évolutions de nature à justifier des révisions substantielles, **la continuité** l'a emporté. Les autorités nationales et les autres parties prenantes [États membres, institutions financières internationales (IFI), bénéficiaires potentiels, société civile] ont été consultées au cours du processus de révision.

En ce qui concerne le volume de l'aide au titre du volet I, l'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion ou la mise en œuvre de l'acquis est restée la priorité des pays candidats, au même niveau que les critères politiques pour l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Quant à la deuxième priorité, elle a concerné le dialogue avec la société civile pour la Turquie et les critères politiques pour la Croatie. Pour ce qui est des pays candidats potentiels, ce sont les critères économiques qui ont été placés au premier rang des priorités en Serbie, au Monténégro et au Kosovo, et l'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion en Albanie et en Bosnie-et-Herzégovine, de même que les critères politiques dans ce dernier pays. Les critères politiques ont représenté la deuxième priorité de la Serbie, du Kosovo et de l'Albanie, tandis que le Monténégro a accordé autant d'importance à ces critères qu'aux normes européennes.

Dans le cadre du comité de gestion de l'IAP, la Commission et les États membres ont examiné les moyens d'accorder une plus grande attention aux aspects suivants des documents de programmation:

- appliquer les enseignements tirés de l'accréditation de la mise en œuvre décentralisée dans les pays candidats au processus d'accréditation dans les autres pays bénéficiaires

de l'IAP. D'une manière générale, aligner davantage la gestion décentralisée sur les systèmes des pays bénéficiaires afin de renforcer l'appropriation et la capacité d'absorption. Éviter de fixer un calendrier d'accréditation;

- mettre plus explicitement en avant les résultats attendus du renforcement des structures d'intégration européenne, au-delà des critères d'adhésion à l'UE. Associer davantage les structures d'intégration européenne à la programmation, à des fins de contrôle de la prise en compte des priorités nationales en matière d'adhésion. Aligner davantage l'aide de l'IAP sur la planification stratégique nationale ou, en l'absence d'une telle planification, se centrer sur le renforcement accru des systèmes de planification, de budgétisation et de gestion des performances des gouvernements;
- poursuivre les efforts déployés en vue d'établir un nombre limité de priorités ou les priorités «de premier ordre» d'un commun accord avec le gouvernement. Tenir davantage compte des enseignements tirés, définir de nouveaux objectifs, les résultats escomptés et des indicateurs mesurables;
- si la capacité d'absorption pose problème, envisager de revoir la programmation en conséquence, en tenant compte de la possibilité d'obtention des résultats escomptés dans les délais fixés par le DIPP; renforcer encore les capacités en matière de développement régional.
- poursuivre les efforts visant à accroître la division du travail et le partenariat entre donateurs en consacrant les principales aides bilatérales et multilatérales aux domaines clés. Améliorer encore le processus de consultation avec les pays bénéficiaires sur la base d'un calendrier clair, en prévoyant notamment une consultation anticipée des parties prenantes préalablement à la rédaction des fiches de projets;
- fournir des lignes directrices plus claires pour traiter les questions transversales, dont le développement durable et les objectifs spécifiques en matière d'égalité entre les hommes et les femmes;
- garantir qu'un soutien supplémentaire sera apporté aux projets ayant trait aux critères politiques, à la réforme judiciaire et à la lutte contre la corruption. Accorder une attention accrue aux questions liées aux marchés publics;
- renforcer encore les structures et les capacités administratives locales dans le secteur de l'environnement et plaider en faveur de la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les nouveaux emplois liés à l'environnement (volet III). Définir avec plus de clarté le processus d'analyse de l'intégration sociale et de définition de la stratégie correspondante, ainsi que l'influence des parties prenantes sur celui-ci (volet IV). Accorder une plus grande priorité aux approches Leader et définir de manière plus claire les questions horizontales (volet V);
- renforcer la communication locale sur la pertinence des activités multibénéficiaires pour l'adhésion, notamment pour accroître l'appropriation nationale des initiatives régionales. Insister sur la nécessité de garantir l'appropriation régionale et la participation des structures de coopération régionale au processus de programmation.

Conformément à ces discussions, la Commission a pris des mesures afin de renforcer le mécanisme de consultation, le lien entre les DIPP et les stratégies nationales, ainsi que

l'appropriation par les pays bénéficiaires. La structure des DIPP fera l'objet d'une nouvelle révision afin de tenir compte des progrès réalisés dans le sens d'une approche plus sectorielle de l'aide financière de l'IAP, d'une part, et d'offrir un cadre de programmation plus complet, d'autre part.

### 2.1.3. *Programmation de l'aide en 2009*

En 2009, l'activité de programmation a principalement consisté à finaliser et adopter les programmes nationaux ou annuels et multibénéficiaires 2009 relevant du volet I de l'IAP, ainsi qu'à démarrer la préparation des programmes IAP 2010. En ce qui concerne les programmes de coopération transfrontalière, l'activité de programmation a seulement consisté à ajouter les dotations financières 2009 aux programmes pluriannuels en cours, adoptés en 2007, les programmes à proprement parler n'ayant pas fait l'objet de révisions substantielles. S'il en va de même pour la programmation du volet III concernant l'ancienne République yougoslave de Macédoine ainsi que du volet V, le volet III concernant la Croatie et la Turquie et le volet IV n'ont fait l'objet d'aucune activité de programmation en 2009, dans la mesure où les programmes pluriannuels existants étaient déjà couverts pour l'année 2009. D'une manière générale, c'est sur **les enseignements tirés** de l'expérience acquise par le passé dans tous les pays candidats et candidats potentiels qu'a reposé l'exercice de programmation pour le volet I (identification et définition des projets). Parmi les enseignements recensés pour les pays bénéficiaires de l'IAP figurait la nécessité d'accorder une plus grande attention:

- à la *conception et à la maturité* des projets (disponibilité d'analyses des besoins, d'études de faisabilité et d'études de marché; mise en évidence des risques et hypothèses; bénéficiaires bien établis; modalités de mise en œuvre simples, etc.);
- à la *capacité administrative et d'absorption* des bénéficiaires (notamment au regard des réalisations antérieures et de la charge de travail induite par les projets CARDS et IAP en cours);
- à l'*appropriation*, celle-ci devant être renforcée en tenant également compte des propres stratégies de développement et plans d'action des bénéficiaires et en veillant à la participation précoce de ceux-ci à la planification et la programmation de l'aide ainsi qu'à sa mise en œuvre;
- à la *durabilité des résultats*, en veillant à une planification minutieuse, à la hiérarchisation des opérations et à leur ordonnancement en temps opportun, ainsi qu'à la prise en compte des conditionnalités;
- à la *coordination à différents niveaux*, c'est-à-dire entre les donateurs, avec les autres activités associées et entre les organes gouvernementaux centraux et locaux;
- au *nombre de priorités clés*, celles-ci devant être limitées et en adéquation avec le programme de réformes des bénéficiaires;
- aux *liens avec le budget* et le cadre de dépenses à moyen terme;
- au suivi, à l'impact, à la visibilité, à la participation de la société civile et aux questions transversales.

**La sélection des projets** s'est faite sur la base de différents critères reflétant les éléments énumérés ci-dessus, à savoir notamment: i) la cohérence avec les priorités stratégiques et les

stratégies sectorielles existantes; ii) le recensement des besoins, des priorités et des parties prenantes pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets; iii) la maturité et la viabilité des projets; iv) la capacité de mise en œuvre du bénéficiaire; v) la hiérarchisation des opérations et leur ordonnancement minutieux, en accord avec les priorités politiques et stratégiques; vi) la pertinence et l'impact; vii) la continuité et/ou les complémentarités avec l'aide antérieure ou actuelle ou avec les autres donateurs; viii) l'absence de double emploi; et ix) les nouveaux domaines d'intervention possibles mis en évidence par les dialogues politiques et techniques.

### **Principales caractéristiques de l'exercice de programmation 2009 dans le cadre du volet I:**

- le jumelage a été l'instrument de mise en œuvre privilégié pour les projets de rapprochement des législations en **Croatie**. Le recours à cet instrument est d'ailleurs appelé à augmenter;
- le nombre de contrats a diminué par rapport au programme de l'année précédente dans **l'ancienne République yougoslave de Macédoine**, même s'il reste élevé. La qualité de la programmation s'est améliorée;
- **en Turquie**, la programmation 2009 a reposé sur une définition détaillée des étapes, des critères et des délais (document décrivant le processus de programmation). La Commission a demandé que des stratégies sectorielles cohérentes soient élaborées pour guider le processus de programmation et que les parties prenantes participent au cycle de programmation par le biais de groupes de travail sectoriels. L'appropriation s'est améliorée et, en réponse à la crise économique et financière, l'attention s'est tout particulièrement concentrée sur le dialogue avec la société civile, ainsi que sur le transfert de 35 millions d'EUR du volet I au mécanisme financier pour le développement de l'efficacité énergétique (Energy Efficiency Facility) mis en place dans le cadre de l'ensemble de mesures anticrise et sur une contribution exceptionnelle destinée à favoriser la participation de la Turquie aux programmes de l'UE. Par ailleurs, l'accord de principe du bénéficiaire quant à une phase préparatoire plus précoce et un plus grand nombre de groupes de travail sectoriels, de même que les discussions sur les moyens de rendre la programmation plus stratégique, n'avaient pas encore été suivis d'un accord sur les mesures concrètes. Le bénéficiaire estimait essentiel de maintenir la flexibilité sur la base des besoins à venir dans les secteurs soutenus, en utilisant l'exercice de programmation pour encourager les réformes dans tous les ministères. Les propositions initiales de projets ont diminué d'un tiers par rapport à 2008 (tendance confirmée dans le processus de programmation 2010) et l'appui de la Commission reste nécessaire pour que celles-ci atteignent un degré de maturité suffisant.

La situation devrait s'améliorer à la suite de l'adoption, en juillet 2009, d'une loi définissant l'organisation et les fonctions de la structure d'exécution responsable. L'instauration progressive d'approches sectorielles en matière de planification et de programmation de l'aide devrait en accroître l'appropriation et renforcer les liens entre l'aide financière et les priorités politiques. La Turquie s'efforcera également de définir des indicateurs et des critères de référence plus pertinents et mesurables, ainsi que de s'intéresser davantage aux résultats et aux incidences des projets. Il conviendra d'améliorer la capacité des structures participant à la programmation, à la mise en œuvre et au suivi de l'IAP et d'examiner les travaux des sous-comités sectoriels de suivi, ainsi que le nouveau DIPP;

- **en Albanie**, la participation des bénéficiaires à la programmation a augmenté, d'où une appropriation améliorée. La qualité des fiches de projets s'est améliorée et, à la suite de la crise financière, les projets (d'infrastructures) ont tendance à être moins nombreux mais de plus grande ampleur;
- **en Bosnie-et-Herzégovine**, la programmation s'est centrée sur les mesures visant à atténuer les effets de la crise financière. Une proportion accrue de l'aide a été allouée à des accords de gestion centralisée conjointe ou indirecte avec des IFI et avec d'autres acteurs nationaux et internationaux. Il est également apparu dans ce cas que les projets avaient tendance à être moins nombreux mais de plus grande ampleur;
- **au Kosovo**, on a relevé une participation accrue des institutions bénéficiaires à la programmation et une augmentation du nombre de propositions de projets présentées (affichant toutefois un certain manque de hiérarchisation des priorités et de filtrage). La coordination étroite avec la mission «État de droit» de l'UE (EULEX) et le représentant spécial de l'UE (RSUE) ou le bureau civil international (BCI) a assuré la complémentarité de l'action de l'Union européenne;
- **au Monténégro**, la programmation a enregistré une amélioration de la qualité des projets de fiches de projets, ainsi qu'une augmentation de l'attention accordée aux conditionnalités (cofinancement, propriété des terrains et acquisitions pour travaux d'infrastructures) et à la dimension des projets, en accord avec la (petite) taille de l'administration et sa capacité d'absorption. Elle s'est également caractérisée par une meilleure complémentarité et une collaboration renforcée avec les autres donateurs, une meilleure consultation de la société civile, une prise de responsabilité accrue de la part du bénéficiaire pour la programmation 2010 (engagée en 2009) et un recentrage graduel sur les critères économiques et l'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion;
- **en Serbie**, le processus de programmation s'est caractérisé par une participation étroite des institutions bénéficiaires et par des documents de programmation de bonne qualité. Plus de 60 % des aides allouées au titre du volet I l'ont été sous forme d'aide budgétaire en faveur: des réformes structurelles; des conditionnalités générales, dont un cadre macro-économique et fiscal durable, soutenu par les IFI; des circuits administratifs et financiers établissant un environnement fiduciaire solide; des conditions de déboursement spécifiques, liées à la bonne gestion des finances publiques; du maintien et du développement des capacités administratives des institutions et organes chargés des questions liées à l'adhésion à l'UE. À la fin de la période considérée, le gouvernement avait proposé un nouveau système budgétaire au parlement et adopté la stratégie de contrôle interne des finances publiques.

Des informations détaillées sur le contenu de chaque programme national ou annuel et du programme multibénéficiaires relevant de l'IAP 2009 sont données dans le document de référence joint au présent rapport (parties 1 et 2). Ce document peut également être consulté pour en savoir plus sur les programmes pluriannuels relevant des volets II à V.

## **2.2. Mise en œuvre**

### *2.2.1. Modalités et structures de mise en œuvre*

L'aide allouée au titre de l'IAP est destinée à préparer les pays candidats et candidats potentiels à assumer l'entière responsabilité de la gestion de l'aide financière de l'UE. C'est

pourquoi l'objectif est de recourir à une gestion décentralisée dès lors que les capacités administratives des bénéficiaires sont jugées suffisantes et que des systèmes de gestion et de contrôle appropriés ont été mis en place pour assurer une bonne gestion financière. Pour les pays candidats, la gestion entièrement décentralisée (c'est-à-dire uniquement avec un contrôle ex post de la Commission) est l'objectif à moyen terme (tandis que l'aide au titre du volet V est mise en œuvre dès le départ selon ce mode de gestion). Chaque bénéficiaire doit par conséquent avoir mis en place des stratégies, des plans d'action et des calendriers spécifiques pour tendre vers ces objectifs, tout en préparant les autorités nationales à disposer de capacités suffisantes pour faire face à l'accroissement des responsabilités qui en résulte.

En 2009, **les pays candidats potentiels** n'ont pas tous avancé au même rythme **sur la voie de la délégation des compétences en matière de gestion pour passer à une gestion décentralisée**. À la fin de la période considérée, **l'Albanie** avait réalisé de solides progrès pour le volet I (mise en place des structures essentielles, réalisation des nominations essentielles et formation du personnel des agences d'exécution concernées) et des progrès prometteurs pour le volet V (élaboration d'un projet de feuille de route pour la gestion décentralisée sans contrôles ex ante), mais se trouvait toujours à un stade peu avancé s'agissant des volets II, III et IV. Par ailleurs, peu de progrès ont été réalisés en **Bosnie-et-Herzégovine**, ce pays ayant seulement procédé à la nomination du coordinateur IAP national au sein du ministère des finances, tandis que l'unité centrale de financement et de passation des contrats (UCFC) et le Fonds national n'avaient toujours pas été totalement pourvus en personnel. **Le Kosovo** était encore à un stade embryonnaire en ce qui concerne l'élaboration d'une feuille de route pour la gestion décentralisée. Si certains progrès ont été accomplis au **Monténégro** s'agissant des volets I et II, grâce à la mission d'«évaluation des lacunes», pour les volets III à V, la désignation des principaux organismes d'exécution n'avait pas encore été suivie des autres étapes essentielles, dont l'élaboration de feuilles de route. Ayant actualisé en dernier lieu sa feuille de route pour la gestion décentralisée en mars 2009 et désigné tous les acteurs clés à la fin de la période considérée, **la Serbie** ne respectait toujours pas ses engagements concernant les effectifs des structures d'intégration européenne, en raison de restrictions budgétaires.

Pour ce qui est des **pays candidats**, en 2009, **la Croatie** a renforcé son système qui avait déjà été accrédité pour la gestion décentralisée des volets I à IV de l'IAP, notamment en ce qui concerne l'audit interne, l'autorité d'audit et les fonctions de contrôle des structures d'exécution. Des feuilles de route pour la levée des contrôles ex ante sur les volets I, III et IV ont été élaborées, mais la dernière nécessite des améliorations. Une nouvelle structure d'exécution a été créée pour le volet II, mais la levée des contrôles ex ante n'avait pas encore été obtenue à la fin de la période considérée. S'agissant du volet V, en 2009, la Commission a délégué les compétences en matière de gestion pour deux mesures sur sept. D'autres mesures devraient être accréditées en 2010.

Dans **l'ancienne République yougoslave de Macédoine**, les projets de délégation des compétences en matière de gestion pour le volet I ont été compromis en 2009, en raison d'un certain nombre de risques élevés recensés au sein des structures d'exécution et de contrôle concernées. En revanche, la gestion des volets III, IV et V a été accréditée, et une feuille de route pour la gestion décentralisée sans contrôles ex ante du volet III a été présentée à la Commission pour examen (il devrait en être de même pour le volet IV au cours du premier semestre 2010). Aucune demande de délégation des compétences en matière de gestion n'a été présentée en 2009 pour le volet II. Une telle demande devrait être déposée courant 2010.

En 2009, des compétences ont été déléguées à **la Turquie** pour la gestion des programmes opérationnels relevant des volets III et IV, ce qui a donné lieu à la signature des quatre conventions de financement correspondantes. Le pays a élaboré des feuilles de route pour le passage à une gestion entièrement décentralisée, adopté des mesures législatives destinées à renforcer les structures accréditées au titre du volet I et mis au point des plans pour remédier aux défaillances restantes des systèmes de gestion et de contrôle, qu'il n'avait cependant toujours pas mis en application à la fin de la période considérée. Dans le même temps, l'agence d'exécution du volet I a vu ses capacités étendues, les structures d'exécution des volets III et IV lui ayant délégué certaines fonctions liées à la gestion des appels d'offres et des adjudications jusqu'en 2010. L'accréditation dans le cadre du volet V n'a pas connu d'évolutions positives en 2009, en raison de retards par rapport au calendrier prévu pour l'accréditation nationale, imputables notamment à des facteurs tels que la structure complexe du programme de développement rural de l'IAP en Turquie et à l'absence d'engagement politique de haut niveau en faveur de ce processus. Un plan d'action révisé, élaboré au cours de l'année considérée, prévoit une accréditation nationale en 2010, accréditation qui permettra la délégation des compétences en matière de gestion en 2011. La mise en œuvre des fonds 2007 et 2008 du volet V pourrait être compromise en conséquence. De plus, les progrès ont été limités s'agissant du volet II mis en œuvre dans le cadre d'une gestion partagée.

Selon les rapports relatifs aux audits effectués dans les pays candidats, les systèmes nationaux ont enregistré des progrès mitigés. Les audits de systèmes réalisés par la Commission en Turquie ont encore révélé des risques élevés, même si leur nombre a diminué par rapport aux années précédentes. En Croatie, les autorités avaient considérablement renforcé les systèmes de gestion et de contrôle des fonds IAP. Toutefois, des doutes persistant quant à la faisabilité de la feuille de route proposée par l'ordonnateur national pour la renonciation aux contrôles ex ante de la Commission, celle-ci a envisagé la possibilité d'une levée partielle des contrôles.

## 2.2.2. Aperçu de la mise en œuvre de l'IAP en 2009

### 2.2.2.1. Volet I

**Tableau 2: aperçu global des montants engagés, contractés et payés au 31 décembre 2009 au titre du volet I de l'IAP 2007-2009 (programmes annuels) par bénéficiaire, en millions d'euros**

Bénéficiaires IAP	Montants engagés	Montants contractés	Montants contractés en pourcentage	Montants payés	Montants payés en pourcentage
<b>Albanie</b>	183,17	49,97	<b>27,28 %</b>	14,67	<b>8,01 %</b>
<b>Bosnie-et-Herzégovine</b>	196,99	58,59	<b>29,74 %</b>	12,91	<b>6,55 %</b>
<b>Croatie</b>	131,38	19,48	<b>14,83 %</b>	13,48	<b>10,26 %</b>
<b>ancienne République yougoslave de Macédoine</b>	109,12	21,98	<b>20,14 %</b>	10,85	<b>9,94 %</b>
<b>Kosovo</b>	348,30	149,95	<b>43,05 %</b>	59,02	<b>16,95 %</b>
<b>Monténégro</b>	79,10	32,74	<b>41,39 %</b>	8,74	<b>11,05 %</b>
<b>Serbie</b>	504,03	242,80	<b>48,17 %</b>	83,50	<b>16,57 %</b>
<b>Turquie</b>	716,88	247,80	<b>34,57 %</b>	227,75	<b>31,77 %</b>
<b>Programme multibénéficiaires</b>	597,88	421,50	<b>70,50 %</b>	261,54	<b>43,74 %</b>

### *Pays candidats*

En **Croatie**, le taux de passation de marchés dans le cadre du volet I de l'IAP pour 2007 et 2008 avait atteint respectivement 32 % et 12 % à la fin de la période considérée. L'IAP 2009 n'a fait l'objet d'aucune passation de marchés. En 2009, la mise en œuvre des programmes IAP 2007 et 2008 a posé problème en Croatie sous l'angle des capacités administratives, même si l'accroissement des ressources humaines de l'agence d'exécution a contribué à accélérer la passation des marchés par rapport à la situation antérieure au titre du programme PHARE. L'activité s'est centrée sur *la mise en œuvre* (et non l'adoption) *de l'acquis* et sur le renforcement des capacités administratives dans l'optique de la gestion des Fonds structurels à la suite de l'adhésion, mais les résultats et les incidences de l'aide allouée dans ces domaines ne seront visibles qu'après l'adhésion.

La mise en œuvre du volet I s'est poursuivie en 2009 dans **l'ancienne République yougoslave de Macédoine**, les montants alloués en 2007 au titre de la première convention de financement ayant été entièrement absorbés à la date limite du 30 octobre. La deuxième convention de financement a également donné lieu à passation de marchés. À la fin de l'année, deux tiers des sommes allouées en 2007 au titre de l'IAP avaient été absorbés. Les programmes IAP 2008 et IAP 2009 n'ont quasiment pas fait l'objet de passation de marchés en 2009, l'activité s'étant concentrée sur la préparation des projets, dans le cadre de la gestion décentralisée en ce qui concerne l'IAP 2009. Les activités de renforcement des institutions ou des capacités dans le cadre de l'instrument d'assistance technique et d'échange d'informations (TAIEX, Technical Assistance and Information Exchange) furent intenses, en particulier dans les domaines de l'agriculture, du marché intérieur, de la justice et des affaires intérieures.

À la suite de la ratification de l'accord-cadre relatif à l'IAP fin 2008, la mise en œuvre de l'IAP a enfin pu démarrer en **Turquie** en 2009. Deux conventions de financement pour la mise en œuvre de l'IAP 2008, d'une valeur de 256 millions d'EUR, ont été signées en mars et avril. À la fin de la période considérée, un tiers, un quart et plus des deux cinquièmes des fonds engagés avaient fait l'objet d'une passation de marchés au titre de l'IAP 2007, 2008 et 2009, respectivement. Les résultats sur le terrain ne sont pas encore connus, la mise en œuvre des contrats correspondants ayant débuté vers la fin de la période considérée. Il convient toutefois de mentionner, s'agissant du volet I, un projet de jumelage relatif aux droits de l'enfant lancé vers le début de l'année, dont l'avancement était visible et dont les résultats escomptés semblaient correspondre aux objectifs. Il importe également de mentionner, compte tenu de son incidence positive sur le renforcement des institutions ou des capacités, l'activité intense qui a eu lieu en 2009 dans le cadre de l'instrument TAIEX, de même que le taux de participation très élevé au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie et au programme «Jeunesse en action», vu sa contribution à l'amélioration de la connaissance et de la compréhension mutuelles entre l'UE et la Turquie.

### *Pays candidats potentiels*

À la fin de la période considérée, 52 % et 43 % des sommes allouées au titre de l'IAP en 2007 et 2008, respectivement, avaient fait l'objet d'une passation de marchés en **Albanie**. Bien qu'aucun projet n'ait été mené à terme et qu'il soit donc impossible de rendre compte des résultats, la mise en œuvre de certains projets pertinents de renforcement des capacités a débuté au second semestre de l'année, aidant les autorités albanaises à (re)concevoir et/ou à mettre en œuvre l'ensemble des activités de la police albanaise, la feuille de route pour la gestion décentralisée, la stratégie transversale de lutte contre la corruption, la politique relative aux PME et les mesures de soutien. D'autres activités de renforcement des capacités

ont également été engagées concernant la stratégie de développement rural et les mesures de lutte contre les maladies animales. Un contrat de travaux portant sur les infrastructures routières en milieu rural a été signé à la fin de l'année. Plusieurs appels à propositions pour des projets de jumelage ont été lancés en 2009, principalement dans le secteur des finances, mais aucun n'avait encore été signé à la fin de l'année. Des activités ont également eu lieu dans le cadre des programmes TAIEX et SIGMA.

Comme indiqué dans le rapport annuel 2008, la mise en œuvre de l'IAP 2007 n'a pas pu commencer avant 2009 en **Bosnie-et-Herzégovine**, en raison de retards dans l'adoption de la législation relative à l'exonération d'impôt des contrats financés par l'IAP. D'autres retards ont été enregistrés en 2009 concernant la signature des conventions de financement, d'où des progrès limités dans la mise en œuvre de l'IAP 2007 et de l'IAP 2008. Le taux de passation de marchés s'est amélioré, 45 contrats ayant été signés au titre de l'IAP en 2009, contre six en 2008. À la fin de la période considérée, le taux de passation de marchés avait atteint 70 %, 13 % et 14 % des fonds disponibles pour l'IAP 2007, l'IAP 2008 et l'IAP 2009, respectivement. Quatre projets de jumelage ont été lancés dans différents secteurs, mais aucun n'a encore été mis en œuvre. Le programme SIGMA a par ailleurs offert un soutien au renforcement des institutions. En raison des retards évoqués ci-dessus, il n'est pas encore possible de rendre compte des résultats concrets obtenus au cours de la période considérée dans le cadre du volet I.

La mise en œuvre de l'IAP a bien avancé au **Kosovo** en 2009, le taux de passation de marchés par le bureau de liaison de la Commission européenne ayant atteint l'objectif, puisqu'il s'est établi à 90 % et près de 40 % des fonds IAP 2007 et 2008, respectivement. Des résultats positifs étaient déjà visibles dans le cadre de projets en cours (achèvement, dans l'une des quatre municipalités concernées, de la construction ou de la reconstruction de maisons pour des familles issues de groupes minoritaires renvoyées au Kosovo; octroi de bourses à 44 étudiants pour suivre une formation dans des universités européennes; ouverture d'installations sportives et de loisirs dans quatre municipalités, etc.), tandis que d'autres projets (concernant, par exemple, la réinstallation et la réintégration durables des communautés rom, ashkali et égyptienne) avaient été lancés à la fin de la période considérée.

75 % de l'IAP 2007 et 45 % de l'IAP 2008 avaient fait l'objet d'une passation de marchés à la fin de l'année au **Monténégro** (47 contrats conclus), et des appels d'offres étaient en cours pour les fonds restants. Plusieurs projets pertinents étaient en cours de mise en œuvre en 2009 au titre de l'IAP 2007, dans des domaines tels que la lutte contre la corruption ou la criminalité organisée et la réforme de la justice (jumelage), les réformes politiques et institutionnelles dans le domaine de l'éducation et de la formation (projet de renforcement des institutions) ou les transports (travaux, assistance technique et conception détaillée). D'autres actions pertinentes financées par l'IAP 2007, dont la mise en œuvre a démarré en 2009, concernent l'alignement sur l'acquis dans différents domaines. À la suite du lancement, en mars 2009, d'un appel à propositions dans le cadre d'un vaste projet de la société civile (IAP 2007), huit projets ont démarré leurs activités (sur les questions liées aux Roms; l'aide sociale pour personnes âgées; la politique sociale aux niveaux national et local; le développement du tourisme; l'architecture traditionnelle). D'autres projets ont été mis en œuvre au titre de l'IAP 2008. Ceux-ci portaient sur la mise à disposition de solutions durables pour les réfugiés et les personnes déplacées et l'appui à la mise en place d'un service public de radiodiffusion. Les activités TAIEX ont également été importantes au Monténégro en 2009, tout comme les activités SIGMA et les activités de jumelage (six étaient en cours de mise en œuvre en 2009).

En **Serbie**, l'activité au titre du volet I a été intense, 190 contrats ayant été signés au titre de l'IAP 2007, 2008 et 2009 (partie I) et des appels d'offres préparés au titre de l'IAP 2008 et 2009. En revanche, la partie II du programme national IAP 2009 n'a fait l'objet d'aucune passation de marchés, la convention de financement correspondante n'ayant pas été signée. À la fin de l'année, 63 % de l'IAP 2007, 24 % de l'IAP 2008 et 57 % de l'IAP 2009 (aide budgétaire) avaient fait l'objet d'une passation de marchés. Des activités ont démarré ou se sont poursuivies dans différents secteurs (santé, soutien municipal, statistiques) et, dans certains cas, ont commencé à produire les résultats attendus (fourniture d'équipements, formations, élaboration ou modification de lois et règlements, organisation de conférences et ateliers de sensibilisation, mise au point de cours, etc.). Dans d'autres domaines (énergie, développement socio-économique régional, réfugiés et déplacés internes, éducation), les activités n'en étaient qu'à leurs balbutiements et les résultats n'étaient donc pas encore visibles. Des subventions de fonctionnement ont été allouées à des agences de développement régional, ainsi qu'à des organismes d'aide à l'intégration des réfugiés et des déplacés internes. La mise en œuvre des projets touchant à l'environnement a progressé, plusieurs contrats ayant été signés au cours de l'année (jumelage et conception, plan directeur, stratégie et services de développement de systèmes informatiques). Plusieurs appels à propositions pour des projets de jumelage ont été lancés dans des secteurs tels que l'environnement, l'agriculture et le développement rural, la justice et les affaires intérieures, les finances publiques et les transports. Trois projets ont été approuvés. Il reste à voir si la capacité d'absorption améliorée du gouvernement serbe sera suffisante pour gérer toutes les activités en cours, sachant toutefois que des évolutions positives étaient visibles en ce qui concerne la coordination des projets de jumelage. L'année 2009 a également enregistré une augmentation substantielle des demandes d'activités TAIEX, ainsi qu'une hausse de la participation aux événements organisés.

### *Multibénéficiaires*

La mise en œuvre de l'IAP a avancé rapidement en 2009 dans le cadre des programmes **multibénéficiaires**, les taux de passation de marchés s'établissant à 79 % pour l'IAP 2007, 85 % pour l'IAP 2008 et 53 % pour l'IAP 2009 à la fin de l'année. La mise en œuvre des fonds alloués en 2008 et 2009 en faveur de l'ensemble de mesures anticrise et des investissements municipaux a été accélérée afin d'aider les bénéficiaires de l'IAP à atténuer les effets de la crise économique. Les éléments essentiels des initiatives multibénéficiaires en 2009 sont notamment les suivants:

- *le Conseil de coopération régionale (CCR)*, qui est devenu pleinement opérationnel et s'efforce de remplir son rôle stratégique, qui consiste à promouvoir la coopération régionale sur la base d'un programme stratégique élaboré en 2009 avec le concours de la Commission pour la période 2011-2013. Le CCR a également participé à la programmation de l'aide multibénéficiaires, afin de veiller à la prise en compte des priorités et des besoins régionaux. Le financement futur de ses activités a fait l'objet de discussions en 2009;
- *l'École régionale d'administration publique (ReSPA)*, créée en mai 2009 afin d'encourager la coopération régionale dans le domaine de la réforme de l'administration publique, de renforcer les capacités administratives et de développer les ressources humaines. Fin 2009, quatre des sept membres fondateurs avaient ratifié l'accord international visant à établir le siège de la ReSPA au Monténégro (cet accord entrera en vigueur dès la cinquième ratification). La ReSPA, qui a jusqu'à présent fonctionné comme une école virtuelle (via l'OCDE dans un premier temps,

puis via l'Institut européen d'administration publique), avait atteint sa vitesse de croisière à la fin de la période considérée, dispensant des formations à 2 500 participants par an. Cette initiative a eu pour effet direct de favoriser le développement de la ville où l'école a son siège (Danilovgrad);

- *la lutte contre la criminalité organisée*: deux projets méritent d'être mentionnés dans ce domaine. Le premier porte sur la coopération judiciaire (soutien au réseau de procureurs) et la mise à jour d'un protocole d'accord qui élargit le champ de la coopération en y intégrant d'autres formes graves de criminalité. Le second a trait à la coopération policière en matière de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de prévention du terrorisme (un contrat de subvention a été signé; il s'agit de favoriser la coopération policière dans la région et de renforcer les unités de coordination de l'application de la législation existantes, ainsi que d'évaluer les conditions de mise en place d'unités de coordination au Kosovo et en Turquie);
- *le mécanisme de financement pour la société civile*: mécanisme unique destiné à tous les bénéficiaires de l'IAP, dont le but est de renforcer les organisations de la société civile (OSC) ainsi que leur rôle dans le processus politique, d'améliorer les capacités locales de mobilisation civique, d'encourager le travail en réseau et de favoriser la coopération et le transfert de savoir-faire. Un bureau d'assistance technique a été créé mi-2009 afin de former et conseiller les organisations locales, d'évaluer les besoins, d'analyser l'environnement juridique et financier local, ainsi que de faciliter l'identification et la sélection des projets au niveau local. Des groupes consultatifs locaux ont été mis sur pied pour discuter des besoins et des questions stratégiques. Le mécanisme de financement pour la société civile a également favorisé les événements interpersonnels, lors desquels on a enregistré un taux élevé de participation des représentants des OSC et qui ont suscité des réactions très positives quant à leur utilité pour comprendre les politiques et programmes de l'UE ainsi que pour le travail en réseau;
- *le cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux*: lancé officiellement en décembre 2009, ce cadre assure une coopération coordonnée entre les IFI [Banque européenne d'investissement (BEI), Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), notamment], dans un contexte où les besoins de la région en investissements sont importants et ses ressources limitées. Le cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux offre un point de contact unique à la région pour les demandes de financement d'investissements en infrastructures, pour lesquels les fonds de l'IAP sont mis en commun avec ceux d'autres IFI. Parmi les avantages de ce cadre, on peut citer une appropriation accrue par les bénéficiaires, un meilleur alignement sur les priorités nationales ou régionales, la coordination des donateurs et l'effet de levier des aides non remboursables conjuguées aux prêts des IFI.

En outre, des progrès ont été enregistrés en 2009 dans le cadre d'autres activités régionales et horizontales portant sur les axes politique, économique et «normes européennes» du volet I de l'IAP, notamment dans les domaines suivants: retour des réfugiés; inclusion sociale; coordination de la sécurité sociale; participation à l'Union pour la Méditerranée; administration publique; justice, liberté et sécurité; développement de la société civile et dialogue avec celle-ci; coopération entre les IFI à l'appui des investissements en infrastructures; efficacité énergétique et investissements privés; compétitivité et commerce; éducation; jeunesse; infrastructures de qualité; droits de propriété industrielle et intellectuelle;

sécurité alimentaire; politique vétérinaire et phytosanitaire; énergie; douanes et fiscalité; statistiques; environnement (y compris le changement climatique); sûreté nucléaire et protection radiologique.

## 2.2.2.2. Volet II

**Tableau 3: aperçu global des montants engagés, contractés et payés au 31 décembre 2009 au titre du volet II de l'IAP 2007-2009 par bénéficiaire, en millions d'euros**

Bénéficiaires IAP	Montants engagés	Montants contractés	Montants contractés en pourcentage	Montants payés	Montants payés en pourcentage
<b>Albanie</b>	25,09	0,68	<b>2,71 %</b>	0,62	<b>2,47 %</b>
<b>Bosnie-et-Herzégovine</b>	14,12	0,39	<b>2,76 %</b>	0,31	<b>2,20 %</b>
<b>Croatie</b>	40,32	0,44	<b>1,09 %</b>	0,18	<b>0,45 %</b>
<b>ancienne République yougoslave de Macédoine</b>	12,61	0,13	1,03 %	0,00	<b>0,00 %</b>
<b>Kosovo</b>	-	-	-	-	-
<b>Monténégro</b>	13,07	0,58	<b>4,44 %</b>	0,25	<b>1,91 %</b>
<b>Serbie</b>	31,91	1,84	5,77 %	0,88	<b>2,76 %</b>
<b>Turquie</b>	8,02	0,06	<b>0,69 %</b>	0,04	<b>0,55 %</b>

### *Pays candidats*

La passation de marchés en **Croatie** a également été limitée en 2009 dans le cadre du volet II de l'IAP 2007 (5 %). Des procédures d'octroi de subventions ont été lancées pour tous les programmes, mais la plupart des contrats correspondants n'avaient pas été conclus à la fin de la période considérée.

La mise en œuvre de ce volet a également commencé en 2009 dans **l'ancienne République yougoslave de Macédoine**, le premier appel à propositions ayant été lancé en août pour le programme de coopération transfrontalière avec l'Albanie. Les conventions de financement pour les programmes 2008 de coopération transfrontalière avec l'Albanie et la Grèce ont été signées en décembre 2009, ouvrant la voie au lancement d'appels conjuguant des fonds 2007 et 2008 en 2010. Aucun contrat n'avait encore été signé dans le cadre de ces deux programmes. Deux contrats seulement ont été signés dans le cadre du programme de coopération transfrontalière pour l'Europe du Sud-Est. À la fin de la période considérée, 30 % des dotations du programme du Fonds européen de développement régional (FEDER) au titre de l'IAP 2007 avaient fait l'objet d'une passation de marchés.

En **Turquie**, l'année 2009 a été marquée par le lancement de procédures d'octroi de subventions dans le cadre du volet II [programme de bassin de la mer Noire au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et programme de coopération transfrontalière entre la Bulgarie et la Turquie], même si celles-ci ont été quelque peu retardées du fait de la longueur des procédures administratives turques pour la coopération transfrontalière avec la Bulgarie. La situation devrait toutefois s'améliorer à la suite des changements intervenus au niveau des structures de gestion responsables.

### *Pays candidats potentiels*

La mise en œuvre d'activités transfrontalières a également démarré en **Albanie** en 2009 dans le cadre du volet II: les premiers appels à propositions au titre des programmes intra-Balkans occidentaux (Albanie-Monténégro et Albanie-ancienne République yougoslave de Macédoine) ont été publiés durant l'été (plus d'un an après la signature des premières conventions de financement) et clôturés en septembre/octobre. La sélection devrait être achevée courant 2010, année au cours de laquelle la totalité de l'enveloppe 2010 devrait être absorbée. Des travaux préparatoires ont également eu lieu en 2009 en vue d'un appel à propositions pour le programme avec la Grèce, qui doit être lancé en 2010. Trois contrats ont été signés avec des bénéficiaires albanais dans le cadre du programme transnational du FEDER «Europe du Sud-Est». 26 % des dotations allouées au volet II de l'IAP 2007 avaient fait l'objet d'une passation de marchés à la fin de l'année.

La mise en œuvre du volet II s'est poursuivie en 2009 en **Bosnie-et-Herzégovine**, avec le lancement des premiers appels au titre des programmes intra-Balkans occidentaux relevant de l'IAP 2007 et de l'IAP 2008 durant l'été, à la suite de la mise en place des structures de gestion, environ un an après la signature des premières conventions de financement. La sélection des projets devrait être achevée courant 2010, lorsque la totalité des crédits 2007 et 2008 devraient être absorbée. Des appels à propositions ont également été lancés dans le cadre de programmes transfrontaliers avec les États membres. Ils doivent être clôturés en 2010. Des contrats ont été signés dans le cadre du programme transnational du FEDER «Europe du Sud-Est», absorbant la totalité des fonds de l'IAP 2007, et des appels ont été lancés au titre du programme méditerranéen.

Comme les années précédentes, les conditions nécessaires n'étant pas encore réunies, aucune activité liée aux projets transfrontaliers n'a eu lieu en 2009 au **Kosovo**.

Quatre appels à propositions ont été lancés en 2009 au **Monténégro** au titre du volet II, dont trois couvrant les fonds IAP 2007 et 2008. Ils doivent être clôturés en 2010.

En **Serbie**, les premiers appels à propositions ont été lancés en 2009. Ils couvrent les dotations allouées en 2007, 2008 et 2009 pour tous les programmes transfrontaliers avec les pays voisins. La conclusion des contrats est prévue pour 2010, sauf pour le programme transnational du FEDER «Europe du Sud-Est», au titre duquel 17 contrats ont été signés au cours du dernier trimestre 2009 et un deuxième appel à propositions a été lancé en novembre.

Globalement, la participation aux appels à propositions a été plus élevée que prévu aussi bien dans les pays candidats que dans les pays candidats potentiels, en particulier en ce qui concerne les programmes intra-Balkans occidentaux, ce qui montre à quel point les programmes transfrontaliers sont jugés contribuer à la réconciliation et aux relations de bon voisinage, ainsi qu'au renforcement des capacités locales.

### 2.2.2.3. Volet III

**Tableau 4: aperçu global des montants engagés, contractés et payés au 31 décembre 2009 au titre du volet III de l'IAP 2007-2009 par bénéficiaire, en millions d'euros**

Bénéficiaires IAP	Montants engagés	Montants payés	Montants payés en pourcentage
<b>Croatie</b>	142,35	42,80	<b>30,07 %</b>
<b>ancienne République yougoslave de Macédoine</b>	40,50	12,15	<b>30,00 %</b>
<b>Turquie</b>	524,00	157,20	<b>30,00 %</b>

En **Croatie**, l'activité de mise en œuvre a également **démarré** en 2009 dans le cadre du volet III. Elle a principalement porté sur l'évaluation et l'approbation des projets et le lancement d'appels d'offres. En revanche, le taux de passation de marchés est demeuré faible, en raison de la longueur et de la complexité des procédures d'appels d'offres pour les programmes d'infrastructures. Environ 30 % des dotations allouées au titre de ce volet avaient été décaissées à la fin de la période considérée.

La mise en œuvre de ce volet (préparation des projets principalement) n'a pu commencer dans **l'ancienne République yougoslave de Macédoine** qu'au second semestre de la période considérée, à la suite de la délégation des compétences en matière de gestion et de la signature de la convention de financement.

À la suite de la signature des conventions de financement pour les trois programmes opérationnels en septembre et novembre 2009, la mise en œuvre de l'IAP en **Turquie** a également pu démarrer dans le cadre du volet III: un appel à candidatures a d'ailleurs suscité un intérêt bien plus conséquent que prévu (les candidatures déposées au titre du programme opérationnel «Compétitivité régionale» ayant représenté plus de 17 fois les fonds disponibles). La passation de marchés était encore limitée à la fin de la période considérée. Vers la fin 2009, la Commission a approuvé deux grands projets d'infrastructures dans le cadre des programmes opérationnels «Transports» et «Environnement», dont un seul a commencé à être mis en œuvre. Les retards dans la préparation et la publication des dossiers d'appels d'offres étaient sources d'inquiétudes.

#### 2.2.2.4. Volet IV

**Tableau 5: aperçu global des montants engagés, contractés et payés au 31 décembre 2009 au titre du volet IV de l'IAP 2007-2009 par bénéficiaire, en millions d'euros**

Bénéficiaires IAP	Montants engagés	Montants payés	Montants payés en pourcentage
<b>Croatie</b>	38,28	12,7	<b>33,18 %</b>
<b>ancienne République yougoslave de Macédoine</b>	16,30	4,89	<b>30,00 %</b>
<b>Turquie</b>	158,70	47,61	<b>30,00 %</b>

En 2009, la mise en œuvre du volet IV de l'IAP a démarré en **Croatie**, avec le lancement de huit programmes de subventions, à la suite de l'entrée en vigueur de la convention de financement en mars. À la fin de l'année, environ 33 % des engagements au titre de ce volet avaient été payés.

Dans **l'ancienne République yougoslave de Macédoine**, les compétences en matière de gestion ont été déléguées en octobre 2009 pour ce volet, à la suite de quoi la convention de financement a été signée en novembre et le préfinancement versé en décembre. La mise en

œuvre a avancé à un rythme très lent, d'où la forte probabilité que des fonds soient désengagés en 2011. L'agrément des structures d'exécution a posé problème en 2009. La situation s'est améliorée en 2010, mais l'agrément de deux structures (sur quinze) était encore en suspens et suscitait des préoccupations compte tenu de l'absence de perspective claire à leur sujet.

Cinq appels à propositions ont été lancés en 2009 en **Turquie** dans le cadre du programme opérationnel relevant du volet IV, dans des domaines liés au développement des ressources humaines tels que l'éducation des filles. La participation globale a été si élevée qu'elle a posé problème aux autorités turques s'agissant de la bonne gestion du processus d'évaluation. Aucun contrat n'avait été signé fin 2009.

#### 2.2.2.5. Volet V

**Tableau 6: aperçu global des montants engagés, contractés et payés au 31 décembre 2009 au titre du volet V de l'IAP 2007-2009 par bénéficiaire, en millions d'euros**

Bénéficiaires IAP	Montants engagés	Montants payés	Montants payés en pourcentage
<b>Croatie</b>	76,90	0,00	<b>0,00 %</b>
<b>ancienne République yougoslave de Macédoine</b>	19,00	0,00	<b>0,00 %</b>
<b>Turquie</b>	159,20	0,00	<b>0,00 %</b>

Aucune activité de mise en œuvre n'a eu lieu en 2009 en **Croatie** au titre du volet V s'agissant des deux mesures accréditées, l'activité s'étant centrée sur l'accréditation des autres mesures. L'élaboration des règles de passation des marchés publics a enregistré certains progrès, mais des retards dans la mise en œuvre persistaient encore à la fin de la période considérée, mettant en péril les fonds alloués en 2007 et 2008. Les efforts se sont ainsi concentrés sur la délégation des compétences en matière de gestion et sur les appels à candidatures. Aucun décaissement n'a été effectué au titre de ce volet.

Dans l'**ancienne République yougoslave de Macédoine**, les derniers préparatifs ont été effectués en 2009 en vue de la mise en œuvre du volet V, mais aucun appel d'offres n'a été lancé ni aucun contrat signé. Le système de gestion et de contrôle a finalement été mis en place pour ce volet et les compétences en matière de gestion déléguées en décembre. Trois mesures sur quatre ont commencé à être mises en œuvre dans le cadre du programme. La convention de financement pluriannuelle a été finalisée et est entrée en vigueur.

Le volet V n'a pas du tout commencé à être mis en œuvre en **Turquie** en 2009, en raison de retards dans l'accréditation nationale des structures nécessaires. La Commission a continué à soutenir le processus en apportant une aide au renforcement des capacités.

### 3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS

L'objectif principal des évaluations est de faciliter la prise de décisions en matière de planification et de mise en œuvre de l'aide de préadhésion et de définition des politiques et des stratégies, en évaluant la contribution de l'aide financière à la réalisation des objectifs de préadhésion. Les évaluations portent principalement sur un niveau supérieur à celui des projets (secteurs, programmes, objectifs stratégiques, etc.). Elles fournissent à la Commission une appréciation des actions en fonction de leurs résultats, de leurs incidences et des besoins

qu'elles visent à satisfaire, et responsabilisent en ce qui concerne l'utilisation des fonds de préadhésion (optimisation des ressources). De plus, un appui au développement des capacités locales en matière d'évaluation est également apporté, afin de renforcer la capacité des bénéficiaires à gérer et contrôler l'aide de préadhésion.

En 2009, des évaluations sectorielles, thématiques et ad hoc ont été réalisées en Turquie et en Croatie dans le cadre du système d'évaluation intermédiaire (EI). Ces évaluations ont principalement porté sur l'instrument financier de préadhésion (Turquie) ainsi que sur les programmes PHARE et CARDS (Croatie). Le système EI a été remplacé courant 2009 par un nouvel outil d'évaluation intermédiaire des programmes par pays (CPiE, Country Program Interim Evaluation), portant à la fois sur l'aide allouée au titre de l'IAP et sur l'aide accordée préalablement à l'instauration de cet instrument dans les trois pays candidats. Cet outil d'évaluation est plus axé sur des approches par programmes que la précédente approche sectorielle, mais il continue à servir d'outil de gestion aux gestionnaires de programmes, notamment en apportant des éléments pertinents pour la prise de décisions. Il est également conçu comme un instrument destiné à renforcer, s'il y a lieu et en temps utile, les capacités des bénéficiaires de l'IAP, afin de les aider à satisfaire à l'exigence du règlement d'application de l'IAP selon laquelle, après délégation des compétences en matière de gestion, la responsabilité de la mise en œuvre des évaluations intermédiaires à effectuer au titre du volet I de l'IAP incombe aux pays bénéficiaires.

Pour ce qui est de la Croatie, l'évaluation intermédiaire des programmes<sup>5</sup> avait déjà été achevée à la fin de la période considérée. S'agissant de la Turquie<sup>6</sup> et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine<sup>7</sup>, l'évaluation sera finalisée courant 2010. En Croatie, l'évaluation intermédiaire a examiné toute une série de questions horizontales liées à la programmation, à la gestion, au suivi et à l'évaluation de l'aide et analysé la pertinence, l'efficacité, l'incidence et la viabilité des initiatives financées au titre du programme PHARE en 2005 et 2006 et de l'IAP en 2007 et 2008. En voici les principales conclusions, qui tout en étant franchement positives à l'égard de nombreux aspects, mettent l'accent sur les possibilités d'amélioration pour d'autres:

- *logique d'intervention*: si l'évaluation de la logique d'intervention a révélé une bonne adéquation entre les programmes nationaux et les DIPP, des améliorations étaient encore possibles au niveau des projets, en particulier en ce qui concerne la définition des objectifs et des indicateurs;
- *gestion de l'aide*: le mécanisme de programmation a montré des signes d'amélioration au fil du temps, mais un examen plus rigoureux des propositions de projets, basé sur des aspects plus substantiels et moins formels, pourrait être instauré. En ce qui concerne la mise en œuvre des projets, des améliorations significatives ont été apportées aux procédures d'appels d'offres et de passation des marchés, et la faisabilité des projets a également montré des signes d'amélioration;

---

<sup>5</sup> Évaluation intermédiaire 2009 des programmes nationaux relevant de l'aide de préadhésion en faveur de la Croatie; contrat n° IPA/2009/215-223.

<sup>6</sup> Évaluation intermédiaire 2009 des programmes nationaux relevant de l'aide de préadhésion en faveur de la Turquie; contrat n° IAP/2009/218-310.

<sup>7</sup> Évaluation intermédiaire 2009 des programmes nationaux relevant de l'aide de préadhésion en faveur de l'ancienne République yougoslave de Macédoine; contrat n° IAP/2009/224-311.

- *suivi*: le système de suivi a fonctionné plutôt bien, mais la configuration actuelle des sous-comités de suivi sectoriels (SCSS) (initialement créés en 2006 pour assurer le suivi de l'aide décentralisée octroyée au titre des programmes CARDS et PHARE) devait être réalignée sur les priorités de l'aide au titre de l'IAP, cet instrument suivant une structure différente de celle de PHARE ainsi que des priorités différentes. Ces différences ont d'ailleurs conduit à une répartition inégale de la charge de travail entre les comités. De plus, la faible participation des hauts fonctionnaires aux réunions des SCSS en a limité le potentiel en tant qu'outil d'aide à la prise de décisions. Le contenu et la qualité des rapports de suivi élaborés par l'administration croate pouvaient aussi être considérablement améliorés;
- *évaluation*: si le taux d'approbation des recommandations issues des évaluations de la Commission européenne par leurs destinataires était plutôt satisfaisant, le mécanisme de suivi de leur mise en œuvre demandait à être amélioré;
- *résultats de l'aide*: la grande majorité des projets affichaient un degré élevé de *pertinence*, en ce qu'ils étaient bien adaptés aux multiples besoins de l'adhésion. *L'efficacité* et les *incidences* potentielles étaient généralement positives dans les domaines liés à des exigences spécifiques de l'acquis, tandis que les résultats variaient dans les domaines liés aux capacités administratives et à l'administration publique. En ce qui concerne la *durabilité* des résultats, les perspectives étaient mitigées. Le principal problème avait trait à l'insuffisance en nombre du personnel des institutions bénéficiaires, et plus particulièrement à la difficulté de retenir le personnel, bon nombre de ces institutions voyant constamment partir leur personnel qualifié, souvent formé grâce à l'aide de l'UE.

Moins positive, une évaluation réalisée en 2009 concernant la réforme de l'administration publique en «Croatie et au-delà»<sup>8</sup> a estimé que le manque d'engagement politique et d'appropriation, ainsi que la faiblesse de l'approche stratégique ont limité les incidences et la durabilité de la réforme en Croatie. Au-delà de la Croatie, le rapport indiquait également que l'absence de stratégie et de méthodologie explicites pour traiter les questions liées aux critères politiques (dont la réforme de l'administration publique) signifiait que les pays candidats ne connaissent pas bien leurs obligations à cet égard.

Une autre évaluation relative à la logique d'intervention pour la programmation de l'aide de préadhésion allouée à la Turquie au titre de l'IAP a également été effectuée en 2009<sup>9</sup>. Cette évaluation a conclu que la programmation de l'IAP était principalement axée sur les projets. S'il est vrai que la plupart des projets présentaient un intérêt pour l'adhésion, une programmation pluriannuelle globale faisait défaut. Le DIPP triennal était un premier pas dans le sens de la mise en place d'un cadre de programmation plus stratégique, mais il n'offrait toujours pas le cadre complet qui s'imposait pour répondre à temps à toutes les exigences à satisfaire pour pouvoir adhérer à l'UE et permettre une sélection et un ordonnancement efficaces des projets.

---

<sup>8</sup> «Soutenir la réforme de l'administration publique en Croatie et au-delà», rapport thématique n° R/ZZ/ PAR/0811

<sup>9</sup> «Ad Hoc Evaluation of the European Commission's Intervention Logic for Financial Assistance in Candidate Countries and Key Lessons for MIPD 2010-2012 Revision - a Case Study – Turkey». Rapport thématique faisant partie de l'évaluation intérimaire des programmes de préadhésion de l'UE en Croatie et en Turquie et des activités du bureau central, contrat n° PHARE/2007/142-454.

Les bénéficiaires concernés ont tenu compte des conclusions et des recommandations des évaluations en 2009 et nt poursuivi sur cette voie en 2010. De son côté, la Commission a intensifié son suivi périodique des progrès réalisés à la suite des mesures prises par les bénéficiaires en vue de tenir compte des conclusions des évaluations. À la lumière des recommandations de la conférence IAP de 2009 et des conclusions du Conseil de décembre 2009 relatives à l'IAP, la Commission s'est également attachée à améliorer encore la logique d'intervention de l'aide allouée au titre de l'IAP, et ce sous différentes formes, déjà mises en œuvre en 2010, à savoir:

- la structure et le contenu des DIPP sont réexaminés, de manière à fournir un cadre de programmation pluriannuel plus stratégique, associant plus clairement l'aide financière aux priorités politiques, à aider davantage les bénéficiaires de l'IAP à répondre aux critères d'adhésion, ainsi qu'à permettre une sélection et un ordonnancement plus efficaces des projets;
- la programmation est assortie, s'il y a lieu, d'une approche plus sectorielle comprenant des stratégies par secteur visant à améliorer encore l'appropriation et l'incidence;
- les projets futurs seront dotés d'objectifs et d'indicateurs plus clairs, qui déboucheront sur de meilleures interventions;
- le recours à des conditions clairement définies sera renforcé si nécessaire, afin de garantir davantage que les bénéficiaires remplissent les engagements permettant à l'aide financière d'obtenir les résultats et l'incidence voulus;
- les systèmes de suivi seront encore améliorés, conjointement avec les autorités des bénéficiaires, afin d'accroître encore les résultats et l'incidence des projets mis en œuvre;
- des mesures supplémentaires seront prises pour tenir compte des recommandations en suspens concernant le renforcement des systèmes de gestion et de contrôle pour la mise en œuvre décentralisée, en vue d'améliorer la surveillance et le contrôle des fonds;
- des audits spécifiques et des évaluations supplémentaires, ainsi qu'un suivi étroit garantiront l'efficacité des résultats et permettront d'adapter encore le système, si nécessaire.

#### **4. COORDINATION DES DONATEURS AVEC LES ÉTATS MEMBRES ET LES DONATEURS BILATÉRAUX**

Comme indiqué précédemment, des conférences de haut niveau relatives à l'aide de préadhésion ont été organisées à Tirana en avril 2009 et à Bruxelles en octobre 2009 sur les thèmes de la coordination des donateurs et d'un soutien efficace à l'élargissement. Lors de ces conférences, la Commission et les États membres, ainsi que les IFI et des donateurs non européens, ont convenu d'œuvrer pour une meilleure coordination des donateurs et une gestion plus efficace des fonds, conformément à l'esprit et aux principes de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, du programme d'action d'Accra et du code de conduite de l'UE sur la division du travail. Dans la mesure où la majeure partie de l'aide dont bénéficie la région émane de l'Union européenne et d'un nombre limité de donateurs bilatéraux, bon

nombre des autres donateurs n'octroyant qu'un très faible financement à un seul bénéficiaire, il a été décidé d'améliorer de manière substantielle la complémentarité et la division du travail entre les donateurs.

Dans leurs conclusions, les participants à ces conférences ont notamment encouragé l'UE et les donateurs à apporter un soutien sans réserve à l'appropriation de la coordination des donateurs par les bénéficiaires et à s'employer à adopter une approche sectorielle, de façon à atteindre les objectifs suivants: contribuer à améliorer l'efficacité et l'incidence de l'IAP et des financements alloués par les autres donateurs; organiser des formations communes sur l'efficacité de l'aide et les méthodes de coopération; intégrer l'efficacité de l'aide dans leurs propres objectifs en matière de gestion et dans leurs systèmes d'information et garantir l'adaptabilité et la prévisibilité de l'aide. Ils ont encouragé les bénéficiaires à renforcer les structures de coordination des donateurs, à veiller à une utilisation cohérente de l'aide extérieure et des ressources budgétaires internes et à poursuivre sur la voie de la création des structures requises et de l'appropriation nécessaire pour garantir une gestion décentralisée efficace de l'IAP.

D'une manière générale, les mécanismes de consultation sur les documents stratégiques (tels que le DIPP) et les documents de programmation (tels que les listes de projets et les programmes nationaux) de l'IAP ont été renforcés en 2009, en y associant les États membres, d'autres donateurs, les bureaux locaux des IFI et, dans certains cas, des représentants de la société civile. La coordination, la cohérence et la complémentarité ont dans une large mesure été assurées par des réunions d'échange sur la planification, la programmation et la mise en œuvre de l'aide. On a constaté dans bien des cas une prise de responsabilité accrue de la part du bénéficiaire, comme en Albanie par exemple, où un service gouvernemental était responsable de la coordination des stratégies de développement nationale, sectorielles et transversale, ainsi que de la coordination des donateurs. Il n'en demeure pas moins nécessaire d'aider les pays bénéficiaires à jouer un rôle plus actif dans la coordination des donateurs. Il est tout aussi important de faire en sorte que la coordination des donateurs puisse conduire à des résultats plus concrets et améliorer l'efficacité de l'aide. Les réunions de coordination doivent être davantage destinées à définir les mesures opérationnelles et pratiques à adopter à l'appui de la programmation eu égard aux résultats à atteindre, à mettre en œuvre les décisions relatives à la division du travail et à aider les pays bénéficiaires à élaborer des stratégies sectorielles et à mettre en place les éléments essentiels d'une approche sectorielle.

Au Kosovo, des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la mise en place d'une plateforme de gestion de l'aide destinée à faciliter l'échange d'informations sur les projets en cours et prévus au sein de la communauté des donateurs. Les gouvernements de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et de la Serbie ont également rassemblé des données sur les projets financés par des donateurs. Pour leur part, l'Albanie et la Bosnie-et-Herzégovine ont élaboré des rapports dressant la carte des donateurs. Ces rapports sont particulièrement utiles dans la mesure où la présence des donateurs a commencé à montrer des signes de changement en 2009 dans les pays des Balkans occidentaux et en Turquie, notamment en raison des pressions exercées par la crise financière sur le plan intérieur. Certains États membres de l'UE ont annoncé qu'ils envisageaient de réduire les programmes bilatéraux, voire même de les supprimer, et ce en particulier dans les pays candidats. Si les ressources des donateurs et la présence de ceux-ci à moyen terme ont bien fait l'objet d'échanges d'informations, des efforts supplémentaires s'imposent pour aider, d'une part, les pays bénéficiaires en matière de planification des cadres de dépenses à moyen terme et, d'autre part, les donateurs à mettre au point des programmes plus cohérents. Il sera important d'avoir une idée précise des plans à moyen terme de tous les donateurs (dont la Chine et la Russie dans certains cas) pour pouvoir

respecter le code de conduite de l'UE sur la division du travail et favoriser les approches sectorielles. La Chine et la Russie ont commencé à réaliser des investissements importants et à octroyer des prêts à taux réduit dans la région en faveur, par exemple, des secteurs de l'énergie et des transports. Ces investissements devront être pris en compte parallèlement à ceux des IFI, notamment la BEI et la BERD.

Des progrès notables ont été réalisés en matière de division du travail en Albanie, et en ce qui concerne les approches par secteur ou par programme dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Les deux pays ont été sélectionnés pour la mise en œuvre de l'initiative Fast Track relative à la division du travail, qui est destinée à favoriser l'application du code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement. Le cadre opérationnel de l'UE concernant l'efficacité de l'aide (novembre 2009) visait à améliorer les résultats du développement, grâce à une collaboration plus efficace sur le terrain, à une réduction des chevauchements et à des coûts de transaction plus faibles. Le département chargé de la coordination des stratégies et des donateurs (Department of Strategy and Donor coordination - DSDC) du gouvernement de la République d'Albanie a mené l'initiative Fast Track relative à la division du travail, qui est inscrite dans le plan d'action national de l'Albanie en matière d'harmonisation et qui a renforcé la valeur d'autres mécanismes de coordination existants. Une analyse conjointe a été effectuée en 2009 afin de parvenir à une définition commune des rôles et responsabilités des principaux donateurs et de commencer à répartir les responsabilités entre les donateurs par secteur.

L'ancienne République yougoslave de Macédoine a élaboré, avec le vif soutien de la Banque mondiale et de l'UE, des plans ainsi qu'une méthodologie en vue de l'adoption de l'approche par programme, tandis qu'en Serbie, des groupes de travail sectoriels récemment créés ont commencé à démontrer qu'une coordination efficace peut produire des résultats.

Toutefois, les gains en efficacité et en efficacité découlant des structures de coordination des donateurs qui sont capables d'appliquer les principes d'efficacité de l'aide au développement devraient être mieux cernés par les bénéficiaires et les donateurs. L'ensemble des donateurs devraient cependant consentir des efforts supplémentaires en vue de réduire les doubles emplois et les coûts de transaction, par exemple grâce à des travaux analytiques communs, à améliorer les mécanismes de suivi et d'évaluation des bénéficiaires et à les utiliser en commun, ainsi qu'à améliorer la capacité des bénéficiaires à élaborer et mettre en œuvre des stratégies sectorielles.

## 5. COORDINATION AVEC LES IFI

La Commission s'est engagée à coopérer plus étroitement avec les institutions financières internationales (IFI) et européennes soutenant la modernisation et le développement socio-économique dans les Balkans occidentaux, et ce aussi bien sur le plan stratégique ou institutionnel qu'en matière de financement.

Le **groupe consultatif des institutions financières internationales** est composé de représentants de la Commission européenne, du Groupe de la Banque mondiale (BIRD, SFI), de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), de la Banque européenne d'investissement (BEI), de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), du Conseil de coopération régionale (CCR), de la Banque nordique d'investissement, de la Société nordique de financement pour l'environnement et de la Banque de commerce et de développement de la mer Noire. Le groupe consultatif des IFI a tenu une session plénière

en janvier 2009 afin de discuter des mesures correctives à prendre pour les Balkans occidentaux et la Turquie à la lumière de la crise économique et financière. Les participants ont estimé que le groupe consultatif devait continuer de participer étroitement au suivi de la situation économique et financière de la région et coordonner les mesures prises pour faire face à la crise.

En 2009, la Commission a travaillé en étroite collaboration avec la Banque centrale européenne et les IFI en vue de la mise en place d'un ensemble de mesures anticrise d'un montant de 160 millions d'EUR, financé au titre de l'IAP 2009. Les subventions de l'UE combinées aux prêts des IFI octroyés dans le cadre de cet ensemble de mesures ont permis d'accélérer la réalisation des investissements urgemment nécessaires dans les infrastructures municipales ainsi que les investissements dans les économies d'énergie.

La nécessité d'assurer un suivi au niveau des bénéficiaires ainsi qu'un suivi sectoriel a été reconnue. La Commission a mis en place, dans le cadre d'un ensemble plus large de mesures de lutte contre la crise financière, un projet régional en gestion conjointe avec la Banque centrale européenne. Un système d'appui à la surveillance (micro- et macroprudentielle) du secteur bancaire régional a été mis en place afin de renforcer les capacités des banques centrales nationales des Balkans occidentaux et de la Turquie, ainsi que la coopération entre celles-ci et quatorze banques centrales nationales de l'Eurosystème. Ce projet coordonnera pendant deux ans la contribution des principaux acteurs financiers internationaux, tels que le comité de Bâle sur le contrôle bancaire, le Centre d'excellence financière de Ljubljana, le Joint Vienna Institute, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. La Commission européenne a repris le secrétariat du groupe consultatif des IFI en 2009, à la suite de la fermeture du bureau conjoint Commission-Banque mondiale à Bruxelles.

La Commission a également coopéré avec la Charte de l'OCDE pour l'investissement en Europe du Sud-Est en vue de l'instauration, dans le cadre de l'ensemble de mesures anticrise, de mesures destinées à accroître la compétitivité des économies à partir de l'automne 2009.

En décembre 2009, la Commission, la BEI, la BERD et la CEB ont lancé le **cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux**, afin de renforcer l'harmonisation et la coopération en matière de financement des investissements dans le développement socio-économique de la région. Ce cadre d'investissement comprend deux instruments: un mécanisme conjoint de prêt et un mécanisme conjoint d'aide non remboursable. Le premier met en commun les prêts alloués pour des investissements prioritaires par la BERD et la BEI (pour un montant total d'1 milliard d'EUR), ainsi que par la CEB et les institutions financières bilatérales des États membres qui contribuent au Fonds européen conjoint pour les Balkans occidentaux. Le deuxième met en commun les aides non remboursables octroyées par l'UE (budget de l'IAP), les IFI partenaires participantes (CEB, BEI, BERD) et le Fonds européen conjoint pour les Balkans occidentaux, auquel les États membres et d'autres donateurs potentiels peuvent verser des contributions.

Voici quelques illustrations de la coopération renforcée: meilleure visibilité des circuits de préparation des projets des IFI; déploiement d'efforts conjoints pour harmoniser les priorités des IFI en matière d'investissement avec les priorités sectorielles de l'UE dans le contexte des préparatifs pour l'adhésion; meilleure représentation des bénéficiaires de l'IAP dans le processus de sélection des projets; rationalisation des processus de préparation et de mise en œuvre des projets en accordant la priorité à ceux qui nécessitent l'intervention des IFI; participation des États membres via l'octroi d'aides bilatérales.

Des efforts significatifs ont également été accomplis en 2009 en vue de poursuivre la mise en œuvre des trois volets de coopération avec les IFI: développement du secteur privé, micro-entreprises et PME, efficacité énergétique et infrastructures.

- *Volet I - développement du secteur privé:* du côté de l'offre, l'aide de l'UE visant à promouvoir l'accès au financement des micro- et petites entreprises est principalement acheminée via le Fonds européen pour l'Europe du Sud-Est (FEESE), qui a consolidé les précédents programmes de microcrédit existant dans la région et les a réunis en un seul instrument. Le FEESSE garantit la viabilité à long terme des financements et l'effet de levier de ceux-ci en couvrant les risques de manière à inciter l'investissement de capitaux privés dans des microprêts. Le FEESSE a été une réussite. En décembre 2009, la souscription de la Commission au FEESSE, par le biais du Fonds européen d'investissement (FEI), s'élevait à 96,4 millions d'EUR, et la valeur totale du portefeuille se montait à 579 millions d'EUR. Le portefeuille de prêts secondaires en cours s'élevait à 450 millions d'EUR, répartis entre 115 600 emprunteurs secondaires. Depuis son lancement, le FEESSE a octroyé pas moins de 216 000 prêts, représentant un montant total de 1,1 milliard d'EUR.
  
- *Volet II – efficacité énergétique:* ce volet vise à promouvoir les investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans le secteur public ainsi que dans les secteurs des PME et du logement, en mettant à profit les mesures soutenues par les programmes nationaux, notamment celles qui visent à mieux sensibiliser le public au problème de l'efficacité énergétique et aux économies d'énergie potentielles, à mettre en œuvre la législation concernant la directive relative à la performance énergétique des bâtiments<sup>10</sup> et la directive relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques<sup>11</sup> (y compris l'énergie renouvelable). La promotion des investissements en faveur de l'efficacité énergétique répond à la recommandation du Livre vert de la Commission européenne sur l'efficacité énergétique<sup>12</sup>, qui encourage les IFI à assurer le financement à long terme des investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique. Dans les secteurs du bâtiment et de l'industrie, les intermédiaires financiers et les emprunteurs finaux ont bénéficié d'une aide supplémentaire du mécanisme financier pour le développement de l'efficacité énergétique, qui leur a offert la possibilité de réaliser de plus grandes économies d'énergie et de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>. En outre, dans le cadre de l'ensemble de mesures anticrise lancé en 2009, la Commission européenne s'est engagée à participer au South East Europe Energy Efficiency Fund (SE4F), un partenariat public-privé mis en place par la BEI et la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), auquel participent également des IFI, des donateurs et des investisseurs privés. Ce fonds favorisera les investissements en faveur de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables en offrant un soutien financier et une assistance technique aux entreprises, aux sociétés de services énergétiques, aux municipalités et à d'autres institutions publiques. En 2009, le mécanisme financier a aidé deux banques locales en Bosnie-et-Herzégovine et en Serbie à développer leur portefeuille d'investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Ces projets ont également bénéficié d'un financement de la BERD d'un montant total de 20 millions d'EUR, ainsi que d'une aide non

---

<sup>10</sup> Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002.

<sup>11</sup> Directive 2006/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006.

<sup>12</sup> COM(2005) 265 final du 22 juin 2005.

remboursable de 4,6 millions d'EUR de l'UE à titre d'incitation à l'investissement pour les emprunteurs finaux et de participation aux frais administratifs des banques participantes.

- *Volet III – promotion des investissements dans l'infrastructure:* l'existence de services et de réseaux d'infrastructure adéquats dans les secteurs du transport, de l'énergie, de l'environnement et dans le secteur social est essentielle pour garantir un développement socio-économique soutenu et la stabilité dans la région. L'utilisation inefficace des ressources financières, le manque d'expérience des bénéficiaires en matière d'élaboration de projets susceptibles d'être financés par les IFI et d'autres donateurs et les décalages de liquidité qui compromettent la bancabilité des projets font partie des principales entraves à l'amélioration des infrastructures. Ce volet a comporté la création d'un mécanisme financier multisectoriel multibénéficiaires en faveur des projets d'infrastructure. Ce mécanisme soutient les institutions aux niveaux national, régional et municipal, afin de préparer et de mettre en œuvre les projets d'investissement dans l'infrastructure financés par les IFI et/ou les autres donateurs. Il a pour but de mettre en commun des fonds pour permettre la mise en œuvre des projets. Il fournit des services d'assistance technique spécialisés pour l'exécution des projets (études de pré faisabilité et de faisabilité, conception préliminaire et détaillée, soutien dans le cadre de la procédure d'appel d'offres, travaux de mise en œuvre, etc.). Il cofinance également des projets d'infrastructures municipales que les IFI sont prêtes à mettre en œuvre. Le mécanisme financier en faveur des projets d'infrastructure a été intégré au cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux en décembre 2009. À la fin de la période considérée, ce mécanisme soutenait 65 projets, représentant une aide non remboursable d'un montant total 123 millions d'EUR et un investissement total estimé à 1 milliard d'EUR. Par exemple, en Albanie, une aide non remboursable de l'UE de 4,7 millions d'EUR a donné lieu à un prêt de 12 millions d'EUR qui, ajouté à la contribution nationale et aux autres aides issues de sources bilatérales, a permis un investissement de 21,7 millions d'EUR dans un projet d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées.