



**CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 16 septembre 2013**

**13649/13**

**PECOS 1  
ESE 6  
NT 6  
ME 5  
COWEB 128  
ISL 6  
FSTR 98  
ELARG 117**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,  
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 12 septembre 2013

Destinataire: Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union  
européenne

---

N° doc. Cion: COM(2013) 625 final

---

Objet: Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité  
économique et social européen  
Rapport annuel 2012 sur l'aide financière à l'élargissement (IAP, PHARE,  
CARDS, instrument de préadhésion pour la Turquie, facilité transitoire)

---

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission COM(2013) 625 final.

p.j. : COM(2013) 625 final



Bruxelles, le 12.9.2013  
COM(2013) 625 final

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

**Rapport annuel 2012 sur l'aide financière à l'élargissement  
(IAP, PHARE, CARDS, instrument de préadhésion pour la Turquie, facilité transitoire)**

{SWD(2013) 326 final}

## Introduction

Le présent rapport traite des principales évolutions constatées en 2012<sup>1</sup> dans la mise en œuvre de l'aide de préadhésion et présente quelques réflexions sur les perspectives d'avenir.

Les activités menées au cours de la période de référence sont détaillées dans le document de travail des services de la Commission qui complète le rapport<sup>2</sup> et qui couvre, dans un même document, l'IAP<sup>3</sup> et les instruments d'aide de préadhésion et d'aide aux Balkans occidentaux qui l'ont précédé (c'est-à-dire PHARE, CARDS<sup>4</sup>, l'instrument de préadhésion pour la Turquie et la facilité transitoire).

Le rapport annuel 2012 est l'occasion de se pencher sur les réussites actuelles et les enseignements tirés, à un moment où le cadre institutionnel du nouvel instrument IAP couvrant le prochain cadre financier pluriannuel est en voie d'achèvement. Le rapport expose brièvement le contexte politique et économique dans lequel se sont déroulées les activités financées par l'UE. Il met en évidence les progrès réalisés pour améliorer les documents de planification et de programmation stratégique, en

---

<sup>1</sup>Le rapport d'activité annuel de 2012 de la DG Élargissement contient des informations concernant ces programmes qui sont plus spécifiques à la gestion, notamment la gouvernance et la responsabilité, les risques et contrôles, la légalité et la régularité, les taux d'erreur et les conséquences potentielles sur l'assurance raisonnable. Conformément à son obligation de fournir des informations détaillées au Conseil et au Parlement européen, la Commission publie chaque année un rapport sur l'aide de préadhésion. Le précédent rapport, publié en 2012, concerne l'exercice budgétaire 2011 et est disponible sous le lien suivant: [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/how-does-it-work/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/how-does-it-work/index_fr.htm)

<sup>2</sup>Document de travail des services de la Commission accompagnant le «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen – Rapport annuel 2012 sur l'aide financière à l'élargissement (IAP, PHARE, CARDS, instrument de préadhésion pour la Turquie et facilité transitoire)».

<sup>3</sup>L'instrument d'aide de préadhésion (IAP) est doté d'un budget global de 11,5 milliards d'euros pour la période 2007-2013. Les bénéficiaires de l'IAP sont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie, la Turquie, l'Islande (depuis 2011) et le Kosovo\*. L'IAP soutient les réformes dans les pays bénéficiaires, de même que l'alignement progressif de ces derniers sur les normes et politiques de l'Union européenne et sur l'acquis, en vue de les préparer à leur adhésion future à l'UE.

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

*\*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.*

fournissant des rapports de synthèse sur la mise en œuvre des projets, leurs résultats et l'amélioration permanente de la coordination des bailleurs de fonds. L'analyse de l'expérience passée tirée aussi des évaluations et conclusions de la conférence sur l'IAP de 2012 sert à l'établissement de recommandations en vue de renforcer encore l'impact de l'IAP d'ici 2013 et au-delà.

## **1. BILAN DE L'ANNÉE: CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE GENERAL**

En 2012, les pays visés par l'élargissement ont continué d'avancer sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne. Un certain nombre de progrès ont été enregistrés dans les pays candidats<sup>5</sup> et chez les candidats potentiels<sup>6</sup>, notamment en ce qui concerne les réformes liées à l'UE.

Le processus de ratification du traité d'adhésion de la Croatie s'est poursuivi, ouvrant la voie à l'adhésion de cette dernière le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Les négociations d'adhésion avec le Monténégro ont été ouvertes en juin, tandis que les négociations avec l'Islande ont continué à progresser. Une nouvelle impulsion a été donnée aux relations avec la Turquie par le lancement, par la Commission, d'un programme pour le développement de relations constructives en mai 2012. Le Conseil européen a accordé à la Serbie le statut de candidat en mars de la même année. La Commission a confirmé qu'un accord de stabilisation et d'association pouvait être conclu entre l'UE et le Kosovo. Des progrès ont été réalisés dans le cadre du dialogue entre Belgrade et Pristina. Un dialogue de haut niveau sur l'adhésion mené avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine a conduit les autorités à se concentrer davantage sur les réformes. Le dialogue entre le gouvernement et l'opposition en Albanie a permis de débloquent largement l'impasse politique. Un dialogue de haut niveau sur le processus d'adhésion a été lancé avec la Bosnie-Herzégovine pour aider le pays à se conformer aux exigences de l'adhésion à l'UE et a débouché sur l'élaboration d'une feuille de route sur l'intégration à l'UE.

Dans la plupart des pays, les droits de l'homme, la bonne gouvernance, l'État de droit, notamment la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, et la capacité administrative demeurent des défis majeurs. Il a souvent fallu s'impliquer davantage dans la mise en œuvre des réformes et mobiliser la nécessaire volonté politique pour aller de l'avant. Le renforcement de la liberté d'expression et de l'indépendance des médias est aussi un défi majeur. Les problèmes bilatéraux ont parfois eu des répercussions négatives sur le processus d'adhésion.

Le développement socioéconomique des pays visés par l'élargissement a été très contrasté. En 2012, la Turquie et l'Islande ont poursuivi leur redressement. Après une légère reprise, la majorité des économies des Balkans occidentaux se sont de nouveau contractées en raison de l'évolution négative de la situation économique au sein de l'Union européenne. La situation sociale s'est considérablement dégradée. Les taux de chômage et de pauvreté ont continué d'augmenter, tandis que l'assainissement budgétaire et la réforme des marchés du travail sont restés les plus urgentes des priorités économiques. La bonne gouvernance, l'État de droit et les capacités administratives sont restés autant de défis politiques majeurs, ce qui a eu un impact négatif sur l'environnement des entreprises.

---

<sup>5</sup> Croatie, Islande, ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro, Serbie et Turquie.

<sup>6</sup> Albanie, Bosnie-Herzégovine et Kosovo.

## 2. VERS UNE AIDE PLUS EFFICIENTE ET PLUS EFFICACE

### Vers un nouvel instrument d'aide de préadhésion pour la période 2014-2020

Après une vaste consultation des parties prenantes et une évaluation ex ante du futur instrument d'aide de préadhésion, qui ont largement contribué à l'élaboration du futur instrument, la Commission a adopté, le 7 décembre 2011, une proposition relative au règlement IAP II dans le cadre d'un ensemble d'instruments pour l'action extérieure. La proposition de la Commission vise à renforcer les liens entre l'aide de préadhésion et les priorités de la politique d'élargissement et à passer à une approche sectorielle.

Au cours de l'année 2012, la proposition relative au règlement IAP II a fait l'objet de discussions et de négociations au Parlement et au Conseil et ces dernières étaient toujours en cours au moment de la rédaction du présent rapport.

Parallèlement, la Commission a commencé à élaborer le projet de modalités d'application spécifiques à l'IAP, ainsi que les documents de planification stratégique, en vue de compléter le cadre de programmation et de mise en œuvre de l'aide au titre de l'IAP II. Elle a lancé une étude sur la mise en œuvre de l'approche sectorielle et a créé des groupes de travail étudiant de manière spécifique les différentes dimensions des modalités de mise en œuvre du nouvel instrument.

### L'approche sectorielle

Tout au long de l'année 2012, la Commission a poursuivi la mise en œuvre progressive de l'approche sectorielle dans la programmation du prochain instrument financier d'aide de préadhésion (IAP II) pour la période 2014-2020.

La mise en place progressive d'une approche sectorielle a été décidée à la suite de la conférence sur l'IAP d'octobre 2009 dans le but d'améliorer les résultats, l'impact et la valeur ajoutée de l'aide. Ces principes sont devenus essentiels pour l'ensemble des nouveaux instruments pour l'action extérieure pour la période 2014-2020.

Le passage à une approche sectorielle s'avère particulièrement pertinent à l'heure où les contraintes budgétaires qui pèsent sur les États membres et les institutions financières internationales nécessitent une aide de préadhésion encore plus efficiente et durable: une approche stratégique de la programmation fondée sur les besoins et les atouts des pays contribuera à accroître l'efficacité du processus de préadhésion et à l'axer davantage sur les résultats. En outre, en amenant les autorités nationales à s'approprier davantage les programmes, dès lors que l'approche sectorielle repose sur des stratégies nationales, une telle approche optimise le potentiel de complémentarité. Elle renforce l'effet de levier entre les différents modes de soutien et aide à rationaliser ce dernier par une répartition adéquate du travail. La pertinence de cette nouvelle approche a été confirmée lors de la conférence des parties prenantes sur l'IAP qui s'est tenue à Zagreb en avril 2011 et par les conclusions de l'évaluation de la mise en œuvre actuelle de l'IAP.

Les documents indicatifs de planification pluriannuelle (DIPP) de l'IAP couvrant les années 2011-2013 reflètent cette approche, qui se traduit par des documents plus ciblés et qui vise à renforcer l'établissement de priorités et à cibler davantage l'aide octroyée. Une nouvelle méthode de programmation comprenant de nouvelles fiches et instructions de programmation a été instaurée

dès la fin de 2011 pour la programmation des exercices budgétaires 2012 et 2013. Au cours de l'année 2012, toutes les autorités nationales ont fourni un effort soutenu pour sonder la volonté des secteurs identifiés dans leur DIPP respectif de passer à une approche sectorielle. C'est ainsi que 2012 a vu la première véritable tentative de mettre en œuvre une approche sectorielle dans les pays visés par l'élargissement, laquelle a servi de test en vue des modifications plus conséquentes qui seront apportées au titre de l'IAP II.

Dans l'intervalle, un projet de lignes directrices relatives à l'application d'une approche sectorielle de l'aide de préadhésion a été élaboré par la Commission en 2012 et sera finalisé en 2013 afin de faciliter la programmation de l'IAP II. En 2013, la Commission a aussi organisé des ateliers sur l'approche sectorielle dans tous les pays bénéficiaires de l'IAP afin de bien faire comprendre l'application de cette approche en vue de la programmation des fonds de l'IAP II.

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

En 2012, la Commission a continué de s'employer à assurer la coordination entre les donateurs, s'efforçant notamment de maximiser l'efficacité et la transparence de l'aide conformément aux engagements pris lors du 4<sup>e</sup> forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui s'est déroulé à Busan en novembre 2011, dans le cadre desquels la Commission a reconnu l'importance de principes communs tels que l'adhésion aux priorités, l'importance des résultats, la transparence et la responsabilité. En outre, la communauté des donateurs, dont la Commission, s'est engagée à améliorer la qualité et l'efficacité de la coopération au développement en garantissant également la transparence de son aide.

Dans le courant de l'année 2012, la Commission a pris de nouvelles mesures pour garantir l'alignement du financement au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) sur les normes internationales relatives à la transparence de l'aide. Conformément aux engagements pris pendant la conférence de Busan de 2012 concernant le partenariat pour une coopération efficace au service du développement, des informations pertinentes relatives à l'aide publique au développement (APD) seront mises à la disposition du public selon un format standard d'ici la fin 2015 au plus tard. Par la publication d'ensembles de données contenant des informations relatives à l'organisation et aux activités ainsi qu'aux dépenses actuelles et futures, la Commission communiquera aux autorités des États membres, à leurs citoyens et aux pays tiers des informations actualisées, complètes et prévisionnelles concernant les ressources fournies dans le cadre de la coopération au développement.

Conformément aux recommandations formulées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le cadre de *son examen par les pairs du CAD*<sup>7</sup> consacré à l'UE pour l'année 2012, la Commission a revu son approche de la conception des programmes. La mise en œuvre de l'approche sectorielle prévue dans le cadre de l'IAP II a pour but de permettre une gestion plus efficace de l'aide extérieure, d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'aide de préadhésion et de l'axer davantage sur les résultats.

---

<sup>7</sup> Comité d'aide au développement, Direction de la coopération pour le développement (CAD-DCD), OCDE.

L'IAP devrait encore évoluer, à l'avenir, vers une approche davantage axée sur les résultats. À cet égard, un groupe de travail a été créé en 2012 dans le but de développer un cadre d'utilisation d'indicateurs au niveau des stratégies par pays en vue du suivi, de l'évaluation et de l'examen de l'état d'avancement et de la bonne exécution des programmes.

La Commission coordonne ces processus afin de veiller à ce que l'aide de préadhésion soit conforme aux diverses initiatives prises en son sein, ainsi que par les États membres de l'UE, les institutions financières internationales et la communauté des donateurs au sens large, pour améliorer leur coordination et l'efficacité de l'aide et garantir l'obtention des résultats escomptés.

### **3. ÉVÉNEMENTS PHARES DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME 2012**

À la suite de la signature du traité d'adhésion, le 9 décembre 2011, la **Croatie** a continué, tout au long de l'année 2012, de mettre en œuvre les mesures visant à encore renforcer sa capacité à respecter ses obligations découlant de l'adhésion à l'UE. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, la Croatie est un État membre de l'UE.

Le programme national<sup>8</sup> au titre du volet I adopté en 2012 couvre deux exercices budgétaires, à savoir 2012 (enveloppe «aide à la transition et renforcement des institutions» au titre de l'IAP 2012) et 2013 (enveloppe semestrielle pour 2013, compte tenu de l'adhésion de la Croatie à l'UE prévue le 1<sup>er</sup> juillet 2013). Les programmes nationaux 2012 et 2013 représentaient un montant total de 46,8 millions d'euros. La mise en œuvre de l'aide financière de l'UE en Croatie en 2012 a accompagné ces développements en fournissant un appui supplémentaire à l'achèvement des réformes et au renforcement des capacités dans les domaines clés nécessaires pour assumer les obligations découlant de l'adhésion, à savoir le système judiciaire et les droits fondamentaux et la justice, ainsi que la liberté et la sécurité, tout en poursuivant les efforts de préparation de la Croatie à la gestion et à la mise en œuvre des fonds de post-adhésion.

Par ailleurs, la Croatie a achevé, en 2012, ses préparatifs en vue de la suppression des contrôles ex ante concernant les marchés publics aux fins de la décentralisation intégrale de la gestion et de la mise en œuvre de l'aide financière de l'UE avant l'adhésion.

En 2012, le programme constructif pour les relations UE-**Turquie** a insufflé un dynamisme nouveau, remettant, dans plusieurs domaines, le processus d'adhésion sur les rails après une période de stagnation. Ce programme était axé sur les efforts liés aux intérêts communs, et notamment:

- l'alignement sur l'acquis;
- le renforcement de la coopération énergétique;
- les visas, la mobilité et la migration;
- les accords commerciaux ainsi que l'Union douanière, au sujet desquels une étude spécifique visant à évaluer leur impact global a été lancée avec la Banque mondiale;
- la politique étrangère, notamment les réformes politiques et les actions contre le terrorisme;
- l'augmentation importante de la participation aux programmes de l'Union.

---

<sup>8</sup> Aux fins de l'établissement du présent rapport, les chiffres mentionnés dans le cadre des programmes nationaux se réfèrent aux volets I.

L'aide financière au titre de l'IAP accordée en 2012 a continué de soutenir les priorités politiques du processus d'adhésion en ciblant plus particulièrement l'État de droit et en s'attaquant aux réformes clés liées au système judiciaire et aux droits fondamentaux, au titre du volet I, pour un montant total de 225,74 millions d'euros en 2012.

Des développements positifs ont aussi été observés dans la gestion de l'aide financière par les autorités turques sous un mode de gestion décentralisée. Le processus d'accréditation en vue du transfert des fonctions d'adjudication, de passation de marchés et de gestion financière de l'unité centrale de financement et de passation de marchés vers les ministères de tutelle a été mené à son terme pour toutes les structures d'exécution au titre des volets III et IV de l'IAP. La délégation de la gestion pour le volet V de l'IAP a aussi été accordée pour près de vingt provinces.

Tout au long de l'année 2012, le dialogue avec les institutions turques a été renforcé dans les domaines de la migration et de l'asile, ainsi que de la gestion intégrée des frontières. De nouvelles opportunités ont été explorées pour soutenir la réforme des institutions au moyen de l'aide financière de l'UE. Une réserve de propositions de projets susceptibles d'être financés au titre de l'IAP a été développée et examinée par toutes les parties concernées par la programmation, dont les agences spécialisées des Nations unies. Les efforts d'amélioration du système de gestion et de contrôle par les autorités turques, qui sont responsables de la mise en œuvre des programmes de l'IAP, se sont poursuivis, mais des améliorations sont encore nécessaires en matière de programmation et de suivi de l'IAP.

La ratification de l'accord-cadre de l'IAP avec l'**Islande** a été menée à son terme en 2012, à la suite de la résolution parlementaire autorisant le gouvernement islandais à approuver l'accord-cadre. La résolution parlementaire a été adoptée le 18 juin 2012, ouvrant la voie à la mise en œuvre de projets planifiés dans le cadre des programmes nationaux de l'IAP pour l'Islande.

À la suite de l'entrée en vigueur de l'accord-cadre de l'IAP, la mise en œuvre de projets au titre du programme national de l'IAP 2011 a démarré pendant la deuxième moitié de 2012. Le programme 2011 soutient sept projets. Le budget s'élève à 12 millions d'euros et l'équilibre entre les deux axes prioritaires fixés dans le DIPP a été garanti:

- continuer d'améliorer l'aptitude de l'Islande à assumer les obligations découlant de l'adhésion en soutenant le renforcement des capacités institutionnelles aux fins de la transposition et de la mise en œuvre de l'acquis; et
- renforcer les capacités institutionnelles de l'Islande à préparer sa participation aux fonds structurels et à d'autres fonds de l'UE ainsi qu'à les mettre en œuvre.

Le programme national 2012 a été adopté le 16 juillet 2012 dans le but de soutenir trois projets pour un montant total de 12 millions d'euros. La mise en œuvre des projets a en partie démarré. Le programme national 2013, doté d'un budget total de 10,8 millions d'euros, a été adopté le 2 décembre 2012.

Dans la foulée des élections législatives du 27 avril 2013, le gouvernement nouvellement constitué a suspendu les négociations d'adhésion jusqu'à ce que le Parlement ait évalué l'état d'avancement des négociations et l'évolution de la situation dans l'UE. Les conséquences pour l'IAP sont en cours d'examen. La Commission n'envisage pas de lancer de nouveaux projets au titre de l'IAP tant que le gouvernement islandais n'a pas décidé s'il poursuivait ou non le processus d'adhésion.

**L'ancienne République yougoslave de Macédoine** a poursuivi les réformes liées à l'adhésion avec le



soutien de l'IAP, mais a été confrontée à des défis de taille, en 2012, en ce qui concerne la programmation et la mise en œuvre de l'aide de l'UE. De manière générale, les capacités des institutions nationales gérant l'IAP sont restées inégales, ce qui a engendré des retards récurrents dans la passation des marchés et de faibles taux d'adjudication et de décaissement.

Le programme national 2012-2013 au titre de l'IAP représente une contribution totale de l'UE au volet I d'un montant approximatif de 28 millions d'euros par an. Il a été élaboré et adopté par la Commission en novembre 2012 et est constitué de cinq fiches sectorielles et de sept fiches de projet liées soutenant les secteurs de l'administration publique, de la justice, des affaires intérieures et des droits fondamentaux, du développement du secteur privé, de l'agriculture, ainsi que de l'environnement et du changement climatique. Les nouvelles enveloppes prévues pour les programmes opérationnels relevant des volets III, IV et V ont été adoptées à la même occasion.

L'absorption des fonds disponibles à partir de l'ensemble des volets de l'IAP a fait l'objet d'une attention particulière de la Commission, soucieuse de soutenir les efforts des autorités. La Commission (DG Politique régionale, DG Emploi, affaires sociales et inclusion et DG Agriculture et développement rural) a temporairement interrompu les paiements en mars ainsi qu'à la fin de 2012, en raison d'une insuffisance d'effectifs et de capacités de gestion dans les institutions clés, en particulier celles exerçant des fonctions de contrôle, telles que l'autorité d'audit et les services de l'ordonnateur national. Grâce à une action déterminée du gouvernement, les capacités de toutes ces institutions ont pratiquement atteint tous les objectifs, en termes d'effectifs, prévus dans leurs évaluations respectives de la charge de travail pour 2012.

Les besoins en termes de renforcement des capacités et les retards accumulés continuent de poser de sérieux problèmes et des efforts et un engagement constants s'imposent au plus haut niveau politique pour accélérer la mise en œuvre.

Dans le courant de 2012, le **Monténégro** a mené à bien la programmation du reliquat de l'aide de préadhésion allouée au cours des deux dernières années du cadre financier actuel. Les programmes nationaux 2012-2013 au titre du volet I - Aide à la transition et renforcement des institutions - ont continué de représenter une part importante du financement au titre de l'IAP (21,28 millions d'euros) et de fournir un soutien dans des domaines de réforme essentiels, conformément aux programmes précédents. L'ouverture des négociations d'adhésion, décidée par le Conseil européen en juin 2012, a reflété et confirmé la pertinence et l'efficacité de la mise en œuvre des projets relevant de l'IAP par la délégation de l'UE au titre du volet I.

Par rapport aux fonds relevant des volets I et II de l'IAP, la plupart des fonds de l'IAP de 2012 et 2013 ont été affectés aux préparatifs de la mise en œuvre de la politique de cohésion et de la politique agricole de l'UE dans les secteurs de l'environnement, du transport, du développement social ainsi que de l'agriculture et du développement rural, c'est-à-dire dans le cadre des volets II, IV et V. En effet, le Monténégro bénéficiant du statut de pays candidat depuis 2010, des investissements clés ont été programmés par le biais de l'adoption des programmes opérationnels respectifs pour 2012-2013 au titre du volet III (22,24 millions d'euros) et du volet IV (5,58 millions d'euros), à l'exception du volet V, pour lequel l'adoption de l'instrument d'aide de préadhésion dans le cadre du programme de développement rural (IPARD) a été postposée à 2013.

Enfin, les autorités monténégrines ont bien progressé, tout au long de l'année, dans les préparatifs de la délégation de la gestion, en particulier en présentant des demandes pour les volets I et II en juillet 2012.

Au cours de l'année 2012, l'aide financière accordée par l'UE a joué un rôle stratégique en **Albanie**, avec un montant d'environ 95 millions d'euros consacré aux volets I et II et destiné à renforcer les capacités administratives d'un certain nombre d'institutions et à stimuler le développement social, environnemental et économique.

Une nouvelle impulsion a été donnée aux projets en cours dans les domaines de la justice, de la réforme de l'administration publique et de la lutte contre la corruption. Les services répressifs ont vu leurs capacités augmenter grâce à un soutien stratégique de la part de l'UE et ont enregistré des résultats concrets dans la lutte contre la criminalité organisée. Des projets d'assistance technique ont continué de soutenir différents ministères de tutelle et des institutions de l'État, de sorte que de nombreux volets de la législation importants pour l'alignement sur l'acquis ont été adoptés.

Toutefois, des projets d'infrastructure rencontrent des problèmes de mise en œuvre, principalement en raison d'un manque de coordination entre les ministères de tutelle et entre les institutions nationales et locales, ce qui a un impact sur la viabilité à long terme des projets. Cette situation a conduit la Commission à demander un mécanisme de coordination interinstitutionnelle afin de garantir la pérennité des projets.

L'Albanie a accompli des efforts importants en ce qui concerne la préparation à la gestion décentralisée des fonds de l'IAP. Des actions plus ciblées sont encore nécessaires pour que le système de gestion décentralisée reflète toutes les exigences énoncées dans le cadre réglementaire de l'IAP. Toutefois, si les conditions sont remplies, la délégation de gestion peut être rapidement menée à son terme. En vue de cette accréditation, les autorités albanaises sont censées prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la stabilité des fonctions occupées par les fonctionnaires formés à la gestion des fonds de l'IAP.

La **Serbie** a reçu le statut de pays candidat en 2012 et a poursuivi ses préparatifs intenses en vue de l'introduction d'un système de gestion décentralisée pour la gestion des fonds de l'IAP. La contribution de l'UE allouée en 2012 en ce qui concerne le volet I de l'IAP était de 170,60 millions d'euros.

Au terme d'une évaluation positive de la conformité effectuée par un auditeur indépendant, l'accréditation nationale a été menée à son terme et les dossiers d'accréditation relatifs à l'ensemble des quatre volets de l'IAP (I, II, III et IV) ont été envoyés à la Commission européenne en 2012.

Dans l'intervalle, il a été décidé de ne pas procéder à l'ouverture des volets III et IV dans le cadre des perspectives financières 2007-2013 actuelles. Une première mission d'audit concernant les volets I et II a été menée par les auditeurs de la DG Élargissement en novembre 2012. La délégation de gestion pour ces volets devrait être accordée à la Serbie dans le courant de 2013.

En 2012, la Commission a programmé, pour la **Bosnie-Herzégovine**, les dotations IAP 2012 et 2013 relevant du volet I en les regroupant dans une enveloppe unique allouant un montant de 84,77 millions d'euros dans le cadre du programme national de 2012, contrairement à ce qu'elle avait fait les années précédentes en programmant un programme par an. Cette nouvelle approche a eu pour

avantage d'inscrire les interventions prévues dans un plan à plus long terme, garantissant ainsi la continuité et les économies d'échelle.

En dépit de la préparation minutieuse du processus de programmation, qui a commencé par des réunions au niveau politique, la programmation a connu, comme les années précédentes, des retards significatifs en raison des difficultés internes rencontrées par la Bosnie-Herzégovine pour parvenir à un accord sur l'identification et la formulation des projets. La Commission a invité les autorités à adopter un mécanisme de coordination efficace entre l'État et les deux entités pour surmonter ces difficultés persistantes.

Malgré les problèmes qui ont émaillé la programmation et la mise en œuvre de l'aide au titre de l'IAP, un certain nombre de projets ont produit de bons résultats et ont eu un impact perceptible, en particulier dans le secteur des affaires intérieures et dans le soutien en faveur du développement économique. Le système de gestion intégrée des frontières s'est considérablement amélioré et le soutien en faveur du développement du secteur du tourisme ainsi que celui en faveur des petites et moyennes entreprises ont permis de créer de l'emploi et de garantir la sécurité d'emploi.

La mise en œuvre de l'aide de l'UE au **Kosovo** a dépassé ses objectifs financiers, au niveau tant des marchés que des paiements. L'élaboration du programme annuel 2012 au titre de l'IAP pour le Kosovo a été menée à son terme avec l'octroi d'un montant de 63,2 millions d'euros. Le programme annuel 2013 a été élaboré et approuvé par le comité IAP en novembre 2012 et devrait être adopté au début de 2013.

La participation du Kosovo au programme de coopération transfrontalière (CTF) au titre de l'IAP a bien avancé en 2012 et les conventions de financement pour 2011 ont été signées pour les trois programmes CTF (respectivement avec l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et le Monténégro). Le premier appel à propositions dans le cadre de la CTF Kosovo-Albanie a été lancé en juin 2012.

En mars 2012, une réunion de consultation avec la société civile a été organisée, au cours de laquelle le gouvernement a présenté les projets proposés aux organisations de la société civile et a ouvert la voie à la discussion. C'était la première fois, au Kosovo, qu'une telle consultation était organisée à un stade précoce du processus de programmation de l'IAP.

#### *Programmes de coopération régionale*

D'importants progrès ont été enregistrés, ces dernières années, en matière de coopération régionale dans le sud-est de l'Europe, notamment dans les domaines des échanges commerciaux, des statistiques, de l'énergie et des transports, de la coopération concernant la réforme des administrations publiques et de la protection civile. La majeure partie de cette aide apportée par l'IAP aux bénéficiaires est allouée via les programmes nationaux. Toutefois, environ 9 % des fonds disponibles sont alloués par le biais des programmes multibénéficiaires. Ils complètent les programmes nationaux et renforcent les relations multilatérales dans les Balkans occidentaux et en Turquie dans les domaines jugés cruciaux pour l'intégration européenne et la stabilité dans la région.

Les domaines d'intervention ne sont abordés au moyen de l'aide multibénéficiaires que lorsqu'il existe un besoin manifeste de coopération régionale ou d'action horizontale, par exemple en

apportant une réponse à des problèmes transfrontaliers ou en accroissant l'efficacité grâce à la mise au point d'approches harmonisées, à la mobilisation d'instruments existants ou à la facilitation de la création de réseaux d'experts. Pour 2012, l'enveloppe indicative disponible à cette fin s'élevait à environ 222,06 millions d'euros pour le volet I.

Un projet régional en faveur de l'éducation ouverte à tous a été retenu parmi les priorités du secteur de la justice et des affaires intérieures, notamment les droits fondamentaux et les groupes vulnérables, tandis qu'un projet régional visant à améliorer la protection des témoins renforce la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. La question du retour des réfugiés et de la fourniture de solutions de logement durables est traitée dans le cadre du programme régional de logement s'inscrivant dans le processus de Sarajevo, pour lequel l'UE est le plus grand donateur.

Une attention particulière a été accordée aux projets qui aident les bénéficiaires à surmonter la crise économique et financière et à soutenir la reprise économique qui se dessine en continuant à soutenir financièrement les investissements prioritaires en matière d'infrastructures, en étroite coordination avec les institutions financières internationales. Les investissements dans l'efficacité énergétique visent à favoriser une croissance économique durable et la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020.

Dans le secteur de l'environnement et du changement climatique, un projet régional a été sélectionné afin d'améliorer la coopération en matière de protection civile dans les Balkans occidentaux et en Turquie. Afin d'encourager les réformes et la coopération régionale dans le secteur de l'éducation, le programme multibénéficiaires de l'IAP pour 2012 s'inscrira dans la continuité de ce qui s'est fait jusqu'à présent et soutiendra les actions n° 1 et 2 d'Erasmus Mundus, ainsi que le programme «Jeunesse en action» dans le secteur du développement social. En ce qui concerne le soutien en faveur de la société civile, 18 contrats-cadres de partenariat ont été signés en 2012 avec plus de 170 organisations de la région et d'Europe dans différents secteurs prioritaires tels que la lutte contre la corruption, l'énergie, les droits de l'homme et la sécurité, l'environnement et les ressources naturelles.

#### **4. CONCENTRATION DES EFFORTS SUR LES RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, LE RENFORCEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT ET LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE**

Tous les pays des Balkans occidentaux sont confrontés à d'importants défis économiques et financiers. La nécessité de garantir une croissance intégrée, intelligente, durable et inclusive - soutenue par la bonne gouvernance au service de la croissance - a été reconnue par les ministres ayant participé au processus de coopération en Europe du Sud-Est (SEEC), lorsqu'ils ont adopté la vision de l'Europe du Sud-Est à l'horizon 2020 en novembre 2012 à Tirana. Il s'agit d'une approche constructive adoptée par les pays de la région pour relever les défis actuels dans une perspective régionale.

La bonne gestion publique fait partie des critères politiques d'adhésion et comprend des dimensions qui vont au-delà de la réforme de l'administration publique, tels que la stabilité politique et le respect des principes démocratiques, l'efficacité du gouvernement, la saine gestion des finances publiques et le respect de l'État de droit. C'est la raison pour laquelle la Commission attend de l'ensemble des pays des Balkans occidentaux qu'ils mettent en place des stratégies nationales

judicieuses et globales qui deviendront des domaines prioritaires d'assistance financière dans le cadre du prochain instrument d'aide de préadhésion (IAP II).

Le programme régional SIGMA (soutien à l'amélioration des institutions gouvernementales et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale) de l'OCDE fournit une aide capitale à cet égard. Ce programme a encore été renforcé par la mission, approuvée récemment, d'élaborer de nouvelles évaluations par pays et de fournir des plans d'action par pays pour s'assurer de la mise en œuvre effective des réformes nationales. Il s'agit, bien au-delà du simple suivi du cadre juridique, de développer une approche intégrée de la réforme de l'administration publique qui doit permettre à la Commission d'utiliser les ressources disponibles de manière plus cohérente, plus efficiente et plus durable et d'apporter davantage de cohérence au dialogue politique.

Pour permettre de mesurer efficacement les performances conformément au règlement IAP II, SIGMA définira aussi des normes en matière d'administration publique qui serviraient de référence pour mesurer les progrès réalisés et pour mieux alimenter le dialogue politique de haut niveau sur la réforme de l'administration publique avec les pays concernés.

Le travail de SIGMA est étroitement lié à l'École régionale d'administration publique (ReSPA) et complété par cette dernière. Idéalement, cette collaboration pourrait déboucher sur une approche commune de la réforme de l'administration publique dans la région, laquelle aiderait à coordonner les efforts et les activités non seulement au niveau national, mais aussi au niveau des donateurs. La ReSPA doit toutefois asseoir sa légitimité régionale en tant que plateforme de la réforme de l'administration publique pour le dialogue politique de haut niveau et consolider la reconnaissance de la qualité de son rôle d'organisme de formation des cadres supérieurs.

C'est précisément pour cette raison que des ressources supplémentaires sont investies dans la ReSPA pour consolider son rôle dans les domaines suivants:

- i) sensibilisation à la réforme de l'administration publique dans chacun des pays partenaires par la mise à disposition d'un réseau pour les discussions entre pairs et les examens par les pairs;
- ii) facilitation de l'échange de stratégies nationales et d'expériences dans ce domaine pour améliorer l'administration publique à tous les niveaux;
- iii) offre d'une formation visant à renforcer la capacité des fonctionnaires des Balkans occidentaux en mettant l'accent sur la formation des formateurs et des cadres supérieurs afin de garantir un impact maximum.

Il incombe toutefois aux pays participants de garantir l'impact du travail de la ReSPA en assurant un suivi approprié des enseignements tirés, notamment de l'expérience acquise dans la préparation de l'adhésion de la Croatie à l'UE.

## **5. ASSISTANCE TECHNIQUE ET ÉCHANGE D'INFORMATIONS (TAIEX)**

En 2012, la flexibilité de l'instrument TAIEX a été démontrée par toute une série d'activités. Il est de plus en plus fait appel à de l'aide technique à moyen terme et à des interventions à court terme convenues à l'avance. Cette approche a été principalement utilisée dans les secteurs de l'agriculture et de la sécurité alimentaire ainsi que dans l'aide à l'Islande, au Kosovo et la Communauté chypriote

turque. TAIEX a aussi soutenu l'évaluation de l'alignement du Monténégro sur l'acquis de l'UE, ou «screening», en tant qu'élément clé du processus d'adhésion à l'UE.

Dans le droit fil de la tendance enregistrée depuis 2005, TAIEX a apporté une aide à quelque 30 000 fonctionnaires des pays bénéficiaires en 2012. Ce sont la Turquie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Croatie et la Bosnie-Herzégovine qui ont le plus bénéficié de l'aide TAIEX, avec pratiquement cinq mille participants turcs (4 767) et plus de trois mille de chacun des trois pays des Balkans occidentaux (respectivement 3 431, 3 232 et 3 223).

L'instrument pour l'administration locale avait pour objectif de sensibiliser davantage les autorités locales et régionales des Balkans occidentaux. 14 actions ont été organisées dans le cadre de l'instrument pour l'administration locale au bénéfice de près de 400 représentants d'administrations locales et régionales.

TAIEX tire sa force de l'expertise apportée par les fonctionnaires de l'administration publique des États membres de l'UE. Les connaissances et compétences de près de 5 000 experts, généralement très appréciées des bénéficiaires, ont été mobilisées tout au long de l'année 2012. En 2012, cet objectif a été atteint pour une très grande partie des actions organisées; 99 % des participants ayant fait part de leurs réactions ont signalé que l'action TAIEX à laquelle ils avaient participé leur avait permis d'améliorer leurs connaissances.

Un nouveau système d'évaluation a été mis en place pour mesurer à la fois l'efficacité et l'impact final de l'aide TAIEX. Six mois après la mise en œuvre d'une action, les demandeurs sont invités à faire part, de manière synthétique et en ligne, de leur avis sur l'aide spécifique fournie.

## **6. CONCLUSION**

2012 a constitué une étape importante pour rendre l'aide aux pays visés par l'élargissement plus stratégique et davantage axée sur l'adhésion en tant que partie intégrante de la stratégie d'élargissement. Le cadre juridique et stratégique de planification que la Commission a proposé afin de mettre en œuvre l'aide de préadhésion pour la période au-delà de 2014 renforcera son lien avec le contrôle et l'établissement de rapports politiques en mettant en place un cadre visant à obtenir des résultats tangibles, à avoir l'impact souhaité et à récompenser les performances. Cela contribuera à renforcer encore davantage la valeur ajoutée des fonds de l'UE alloués aux pays visés par l'élargissement, en créant des incitations plus fortes pour transformer leurs sociétés, leurs systèmes juridiques et leurs économies, au profit mutuel de l'Union européenne ainsi que des pays bénéficiaires de l'IAP et de leurs citoyens.

### **État de la mise en œuvre de l'aide financière de l'IAP par pays au 31 décembre 2012, en pourcentage du total des fonds engagés (2007 – 2012):**

Les tableaux ci-dessous indiquent les sommes allouées au titre de l'IAP entre 2007 et 2012, en millions d'euros, par bénéficiaire et par volet, pour les pays candidats et les candidats potentiels. Ces chiffres tiennent compte des transferts réalisés entre les volets I et II en 2012.

**Au 31 décembre 2012, volet II de l'IAP géré par la DG Élargissement<sup>9</sup>:**

En Mio EUR	Montant engagé	Montant ayant fait l'objet d'un marché	Pourcentage	Montant versé	Pourcentage
<i>Croatie</i>	242,08	205,93	85,07%	137,85	56,94%
<i>Ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	202,18	131,25	64,92%	78,69	38,92%
<i>Islande</i>	24,00	10,04	41,83%	3,41	14,19%
<i>Monténégro</i>	152,04	106,14	69,81%	90,43	59,48%
<i>Turquie</i>	1 390,41	1 376,61	99,01%	772,50	55,56%
<i>Albanie</i>	430,01	299,24	69,59%	169,72	39,47%
<i>Bosnie-Herzégovine</i>	474,60	248,99	52,46%	159,35	33,58%
<i>Kosovo</i>	538,30	429,91	79,87%	285,09	52,96%
<i>Serbie</i>	1 028,99	760,06	73,86%	541,33	52,61%
<b>Total</b>	<b>4 482,61</b>	<b>3 568,17</b>	<b>79,60%</b>	<b>2 238,37</b>	<b>49,93%</b>

<sup>9</sup> La Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Turquie bénéficient de la gestion décentralisée, qui consiste à confier la mise en œuvre des fonds alloués par l'UE au ministère des finances du pays bénéficiaire. Celui-ci assume désormais la responsabilité de la gestion des contrats et paiements effectifs.

**Au 31 décembre 2012, volet II de l'IAP géré par la DG Élargissement:**

En Mio EUR	Montant engagé	Montant ayant fait l'objet d'un marché	Pourcentage	Montant versé	Pourcentage
<i>Croatie</i>	15,02	10,32	68,71%	6,75	44,94%
<i>Ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	16,22	4,13	25,46%	3,10	19,11%
<i>Monténégro</i>	18,10	9,83	54,31%	7,11	39,28%
<i>Turquie</i>	6,93	6,93	100%	1,69	24,39%
<i>Albanie</i>	21,77	8,16	37,48%	5,76	26,46%
<i>Bosnie-Herzégovine</i>	15,12	7,50	49,60%	5,88	38,87%
<i>Kosovo</i>	4,80	0,17	3,47%	0,09	1,96%
<i>Serbie</i>	18,97	12,11	63,85%	9,00	47,44%
<b>Total</b>	<b>116,93</b>	<b>59,15</b>	<b>50,59%</b>	<b>39,38</b>	<b>33,68%</b>



**Au 31 décembre 2012, volet II de l'IAP mis en œuvre par la DG Politique régionale:**

En Mio EUR	Montant engagé	Montant versé	Pourcentage
<i>Adriatique</i>	205,66	59,45	28,9%
<i>Slovénie - Croatie</i>	35,75	16,24	45,4%
<i>Hongrie - Croatie</i>	43,90	19,85	45,2%
<i>Hongrie- Serbie</i>	41,96	22,96	54,7%
<i>Roumanie-Serbie;</i>	44,47	18,43	41,4%
<i>Bulgarie-Serbie</i>	26,26	9,15	34,8%
<i>Bulgarie - ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	14,99	5,64	37,6%
<i>Bulgarie-Turquie</i>	<b>22,83</b>	<b>7,85</b>	<b>34,4%</b>
<i>Grèce - ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	12,60	6,08	48,3%
<i>Grèce - Albanie</i>	9,47	4,62	48,8%
Total	<b>457,89</b>	<b>170,27</b>	<b>37,19%</b>

**Au 31 décembre 2012, volet III de l'IAP mis en œuvre par la DG Politique régionale:**

En Mio EUR	Montant engagé	Montant versé	Pourcentage
<i>Croatie</i>	329,68	88,64	26,9%
<i>Ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	199,93	48,15	24,1%
<i>Turquie</i>	1 747,58	519,29	29,7%
<i>Monténégro</i>	22,24	0	0%
Total	<b>2 299,43</b>	<b>656,08</b>	<b>28,5%</b>

**Au 31 décembre 2012, volet IV de l'IAP mis en œuvre par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion:**

En Mio EUR	Montant engagé	Montant versé	Pourcentage
<i>Croatie</i>	85,88	35,02	41%
<i>Ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	33,50	10,33	31%
<i>Turquie</i>	382,9	109,48	28,6%
<i>Monténégro</i>	2,77	0	0%
<b>Total</b>	<b>403,18</b>	<b>96,32</b>	<b>23,9%</b>

**Au 31 décembre 2012, volet V de l'IAP mis en œuvre par la DG Agriculture et développement rural:**

En Mio EUR	Montant engagé	Montant versé	Pourcentage
<i>Croatie</i>	129,90	30,08	23,16%
<i>Ancienne République yougoslave de Macédoine</i>	63,49	11,33	17,8%
<i>Turquie</i>	650,38	81,25	12,5%
<b>Total</b>	<b>843,77</b>	<b>122,66</b>	<b>14,5%</b>