COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.10.2011
COM(2011) 647 final

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

Rapport annuel 2010 sur l'aide financière à l'élargissement (IAP, PHARE, CARDS, Instrument de préadhésion pour la Turquie, facilité de transition)

SEC(2011) 1198 final

Résumé

Le présent rapport traite des principales évolutions stratégiques et opérationnelles constatées en 2010 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 accompagne le rapport[1]. Cette année, pour la première fois, ce dernier couvre, dans un même document, l'IAP[2] et les instruments d'aide de préadhésion et d'aide aux Balkans occidentaux qui l'ont précédé (c'est-à-dire PHARE, CARDS, l'instrument de préadhésion pour la Turquie et la facilité transitoire)[3].

Intervenant à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013, le rapport annuel 2010 est l'occasion de se pencher sur les réussites passées et les enseignements tirés et de se projeter vers l'avenir. Cette partie du rapport expose brièvement le contexte politique et économique dans lequel se sont inscrites les actions financées par l'UE. Elle passe en revue les grands événements qui ont jalonné l'année et les améliorations apportées aux documents de programmation et de planification stratégique. Outre les rapports de synthèse sur l'exécution et les résultats des projets, ainsi que sur la coordination des donateurs, elle présente les aspects auxquels il faut s'atteler en priorité pour améliorer l'impact des fonds de l'IAP et analyse l'expérience passée, sur la base des évaluations et des conclusions de la conférence IAP de 2010, dont elle tire des recommandations en vue d'encore améliorer l'incidence de l'IAP d'ici 2013 et au-delà.

***

1. RETROSPECTIVE DE L'ANNEE: CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE GENERAL

Sur la dernière décennie, les Balkans occidentaux ont connu des changements importants et ont progressé sur la voie de l'intégration dans l'UE. La crise financière mondiale a cependant eu de profondes répercussions sur la région en 2010. Les pays candidats[4] et les candidats potentiels[5] ont dû faire face à une situation difficile, caractérisée par un chômage élevé, des

---

1 Document de travail de la Commission – document d'information – accompagnant le «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen – Rapport annuel 2010 sur l'aide financière à l'élargissement (IAP, PHARE, CARDS, instrument de préadhésion pour la Turquie et facilité transitoire).

2 L'instrument d'aide de préadhésion (IAP) est doté d'un budget global de 11,5 milliards d'EUR pour la période 2007-2013. Les bénéficiaires de l'IAP sont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie, la Turquie, l'Islande (depuis 2011) et le Kosovo (selon le statut défini par la résolution 1244/99 du Conseil de sécurité des Nations unies). 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.

3 La partie I du document de travail traite de l'IAP et de l'aide financière accordée précédemment à la région actuellement concernée par le processus d'élargissement, à savoir l'Islande, les Balkans occidentaux et la Turquie. La partie II couvre l'aide accordée, avant et après l'adhésion, aux États membres qui ont rejoint l'UE en 2004 et en 2007 et qui était toujours en cours de mise en œuvre ou en phase d'extinction progressive en 2010.

4 Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Islande, Monténégro et Turquie

5 Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie et Kosovo (selon le statut défini par la résolution 1244/99 du Conseil de sécurité des Nations unies).

taux accrus de pauvreté, une diminution des investissements en capitaux, une aggravation des déficits publics et une croissance inégale. En réaction, les pays concernés par l'élargissement ont utilisé l'aide fournie au titre de l'IAP pour introduire les réformes liées à l'UE et créer un environnement plus favorable aux entreprises, ouvrant ainsi la voie du rétablissement et de la croissance durable. Ce sont les pays les plus faibles qui ont ressenti le plus durement les effets de la crise. Ceux-là ont utilisé l'aide financière de l'IAP pour améliorer les conditions de vie des couches les plus vulnérables de la société, notamment pour assurer l'inclusion sociale et économique des Roms. Les pays candidats et les candidats potentiels ont commencé à intégrer les politiques relevant de la stratégie «Europe 2020»[6] en faveur du développement durable et d'une croissance intelligente et inclusive dans leurs propres priorités politiques nationales et dans les actions entreprises au niveau régional.

Malgré un contexte économique difficile, plusieurs pays concernés par l'élargissement ont franchi des étapes importantes sur la voie de leur intégration dans l'UE en 2010:

- la Croatie est parvenue aux derniers stades du processus d'adhésion à l'UE;
- le statut de pays candidat a été accordé au Monténégro et à l'Islande et cette dernière a entamé les négociations d'adhésion;
- la Serbie a présenté sa demande d'adhésion à l'UE;
- le droit d'entrer sans visa dans l'espace Schengen a été étendu à l'Albanie et à la Bosnie-Herzégovine.

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

Évolution progressive vers l'approche sectorielle

En 2010, à la suite de la décision prise en 2009 d'abandonner progressivement l'approche par projet, prédominante dans le cadre du volet I, au profit d'une approche stratégique ou sectorielle plus globale de l'aide de préadhésion[7], la Commission a dispensé une formation sur l'efficacité de l'aide et l'approche sectorielle au personnel opérationnel employé au siège et dans les délégations de l'UE. Elle a également organisé un atelier international approfondi, ouvert à tous, sur les approches sectorielles dans le contexte de l'élargissement de l'UE qui s'est tenu à Sarajevo en mars 2010. Ces initiatives ont répondu au besoin de partager les expériences pratiques en matière d'élaboration de plans sectoriels, d'établissement de liens entre les approches sectorielles et les objectifs de l'intégration dans l'UE, d'amélioration de l'appropriation au niveau national, de gestion de la gouvernance des approches sectorielles et de mise en place d'un cadre d'évaluation des performances pour mesurer les résultats.

Organisé conjointement par la Commission et la Bosnie-Herzégovine, l'atelier a permis des échanges entre acteurs de terrain, membres du personnel de l'UE et autres donateurs lors de séances de travaux pratiques. Ces séances ont démontré que les approches sectorielles

---

6 Voir: http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

7 Voir le rapport annuel 2009 sur la mise en œuvre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), COM(2010) 687 final du 25.11.2010, section 1.2, p. 3.

pouvaient faciliter la coopération entre les donateurs et les bénéficiaires, si possible sous la direction des autorités nationales. Si les parties prenantes s'attachaient à mesurer l'impact de leurs efforts conjoints, il devrait être possible d'éviter les risques de chevauchement d'activités et de promouvoir la gestion axée sur les résultats. Les approches sectorielles devraient permettre de mieux recenser les priorités sur le court et le long terme et de sélectionner un ensemble d'actions à brève et moyenne échéance susceptibles de répondre aux besoins en matière de renforcement des capacités, d'assistance technique, d'investissements, etc.

Il est ressorti de l'atelier que l'intégration dans l'UE était le principal moteur des stratégies sectorielles nationales et que de nombreux pays bénéficiaires avaient déjà mis en place certains des pans essentiels des approches sectorielles - tels qu'un organe de coordination des donateurs au sein du gouvernement, un cadre d'action mettant en relation les stratégies nationales et les priorités de l'intégration dans l'UE et un cadre de programmation lié au processus budgétaire. Il n'en reste pas moins nécessaire de continuer à les aider à élaborer leurs propres stratégies sectorielles nationales et à les rendre opérationnelles.

Les enseignements tirés de l'atelier de Sarajevo et les défis qu'il a mis en lumière sont décrits dans un document intitulé *«Implementing sector approaches in the context of EU Enlargement: A "How To"»*[8], qui fournit des orientations pratiques sur la façon d'appliquer l'approche sectorielle à l'intention du personnel de l'UE, des fonctionnaires des gouvernements nationaux, ainsi que d'autres donateurs présents dans les pays engagés dans le processus de préadhésion.

Révision des documents indicatifs de planification pluriannuelle pour la période 2011-2013

Les documents indicatifs de planification pluriannuelle (DIPP) pour la période 2011-2013, élaborés en 2010 en vue d'établir la stratégie d'aide financière de préadhésion, ont amorcé le virage vers une approche sectorielle. Neuf secteurs de référence ont été jugés essentiels pour le processus d'intégration dans l'UE, à savoir: i) la réforme de l'administration publique; ii) la justice et les affaires intérieures; iii) le développement du secteur privé; iv) les transports, v) l'énergie; vi) l'environnement et le changement climatique; vii) le développement social; viii) l'agriculture et le développement rural; et ix) les activités de soutien et autres. Parmi ceux-ci, un nombre plus réduit de secteurs prioritaires sont retenus pour chaque DIPP.

Hiérarchiser les priorités de l'aide au titre de l'IAP parmi les secteurs retenus n'a pas été chose aisée, surtout lorsque les pays bénéficiaires avaient de nombreuses difficultés à surmonter sur la voie de l'adhésion à l'UE. Toutefois, ce changement d'orientation a été approuvé par les pays bénéficiaires à l'occasion de l'atelier de Sarajevo et des réunions avec les coordinateurs IAP nationaux qui se sont tenues au Monténégro en septembre 2010 pour préparer la conférence IAP de 2010.

La Commission a dirigé le processus de conception, en consultation avec les acteurs locaux, les États membres de l'UE et les autres donateurs. Les secteurs d'intervention ont été choisis en concertation avec les pays bénéficiaires en fonction des besoins exprimés dans les plans de développement national ainsi que dans les stratégies nationales et sectorielles et conformément aux priorités exposées dans la stratégie d'élargissement et les rapports de

---

8 Disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings_events_conf_coord_aid_en.htm

suivi[9], en veillant à la complémentarité avec les actions passées ou en cours de l'UE, des autres donateurs et des institutions financières internationales.

Les secteurs liés aux critères politiques, notamment la justice et les affaires intérieures et la réforme de l'administration publique, ont été retenus dans tous les DIPP, ce qui témoigne de leur importance et de leur caractère prioritaire. Conformément aux recommandations formulées dans la stratégie d'élargissement 2010, les DIPP ont confirmé que toutes les activités programmées au titre de l'IAP, notamment en rapport avec les services publics, les questions législatives et le développement socio-économique, comporteraient des actions en faveur du respect des droits fondamentaux ou des droits des personnes appartenant à des minorités ou à des groupes vulnérables.

Un DIPP consacré spécifiquement à la coopération transfrontalière présente les activités prévues pour rétablir les contacts qui existaient entre les régions frontalières et qui ont été rompus en raison des conflits dans la région. Ces contacts seront en effet essentiels pour la coopération à venir et l'amélioration des relations de voisinage. Le DIPP pluribénéficiaires a privilégié le soutien à l'achèvement du processus de réconciliation dans les Balkans occidentaux. Il a également insisté sur l'aide au renforcement de la coopération régionale en matière de lutte contre la criminalité organisée et la corruption et sur le soutien à apporter aux bénéficiaires de l'IAP afin qu'il se dotent d'administrations publiques fortes, soutien passant notamment par la création de l'école régionale d'administration publique – voir l'encadré ci-dessous.

École régionale d'administration publique

L'école régionale d'administration publique, qui s'est ouverte à Danilovgrad (Monténégro) en novembre 2010, permet aux fonctionnaires des administrations des Balkans occidentaux de bénéficier d'une formation conforme aux principes de l'espace administratif européen et d'améliorer la coopération régionale en matière de réforme de l'administration publique.

Les locaux qui abritent l'école ont été mis à disposition par les autorités monténégrines en 2009. Ils ont été meublés et équipés par l'UE en 2010. La phase 2 du projet, lancée lors de la première réunion du conseil d'administration, qui s'est tenue les 23 et 24 septembre 2010, consiste à recruter du personnel et à le former à organiser des actions de formation et de mise en réseau à l'intention des fonctionnaires des administrations des partenaires de l'école, et à améliorer la visibilité de cette dernière et de ses activités.

Plusieurs DIPP mentionnent explicitement que l'aide de l'IAP est nécessaire pour soutenir la reprise après la crise économique. De plus, les DIPP ont souligné que la politique d'élargissement soutenait également la stratégie Europe 2020 qui offre aux pays bénéficiaires une source d'inspiration importante pour leurs réformes. Chaque pays bénéficiaire a été invité à examiner les priorités de la stratégie et à en adapter les grands enjeux à son propre contexte.

---

9 La stratégie d'élargissement 2010 a mis en évidence certains domaines dans lesquels tous les pays engagés dans le processus de préadhésion devaient consolider leurs réformes, notamment la réforme de l'administration publique et du système judiciaire, la lutte contre la criminalité organisée et la corruption ou encore la liberté d'expression et les médias. Les rapports de suivi ont attiré l'attention sur le fait qu'un certain nombre de problèmes bilatéraux devaient être réglés par les parties concernées, dans un esprit de bon voisinage, en tenant compte des intérêts généraux de l'UE. La coopération régionale a également été épinglée comme un élément essentiel du processus de stabilisation et d'association.

Parmi les autres secteurs importants retenus dans les DIPP figurent le développement social, l'environnement et le changement climatique, le développement agricole et rural, l'énergie et les transports.

Les DIPP prévoyaient que l'IAP pouvait financer des actions non sectorielles telles que l'identification et l'élaboration de programmes par projet/secteur, des actions liées à l'acquis qui doivent être adoptées/mises en œuvre selon un calendrier défini, la participation à des programmes et agences de l'UE ouverts au pays, ainsi que des mesures d'appui à la mise en œuvre, au suivi, à l'évaluation et au contrôle des programmes exécutés au titre de l'IAP.

La façon dont les documents de planification stratégique pluriannuelle ont répondu en 2010 aux priorités recensées dans les rapports de suivi démontre que l'IAP n'est pas un instrument isolé et qu'il fait partie intégrante de la stratégie d'élargissement. Il fournit un cadre stratégique et fixe l'ordre des différentes étapes, du suivi politique des rapports réguliers et des documents de partenariat à la planification et à la programmation de l'aide financière.

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

En 2010, la Commission a coordonné les travaux de deux enquêtes sur la coordination des donateurs internationaux lancées vers la fin de l'année. La première, consacrée à l'Albanie, à la Serbie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine, concernait la mise en œuvre de l'initiative de financement accéléré pour la division du travail. La deuxième avait pour but de préparer l'étude 2011 du comité d'aide au développement de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide[10] et visait le Kosovo[11], la Bosnie-Herzégovine et l'Albanie. Maximiser l'efficacité de l'aide est particulièrement important au Kosovo, qui est l'un des premiers bénéficiaires d'aide au monde[12] et aussi le bénéficiaire le plus pauvre d'Europe avec un RNB par habitant et des

---

10 Tous les deux ans, l'OCDE procède à une enquête sur la manière dont l'aide est fournie aux pays en développement à travers le monde. Cette enquête est fondée sur cinq principes essentiels auxquels 100 donateurs et pays en développement ont souscrit dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Ces principes sont : 1. *la prise en charge*: les pays en développement définissent leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, améliorent leurs institutions et luttent contre la corruption; 2. *l'alignement:* les pays donateurs s'alignent sur ces objectifs et s'appuient sur les systèmes locaux; 3. *l'harmonisation:* les pays donateurs se concertent, simplifient les procédures et partagent l'information pour éviter que leurs efforts ne fassent double emploi; 4. *les résultats:* les pays en développement et les donateurs se concentrent sur les résultats en termes de développement et sur leur évaluation; 5. *la responsabilité mutuelle:* les donateurs et les partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.

11 Selon la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies.

12 APD par habitant et en pourcentage du RNB dans une sélection de pays, 2009

	% RNB	USD par habitant
Afghanistan	45,7 (2008)	203,7
Albanie	3	113,4
République démocratique du Congo	23,9	35,6
Bosnie-Herzégovine	2,4	110,2
Éthiopie	13,4	46,1
Kosovo	14	436,5
ancienne République yougslave de Macédoine	2,2	94,7
Ouganda	11,4	54,6

Source: *Indicateurs de développement mondial 2010,* Banque mondiale

indicateurs en matière de santé et d'éducation nettement inférieurs à la moyenne régionale[13]. Les autorités kosovares se sont donc donné comme priorité d'augmenter l'impact de l'aide extérieure.

Il ressort à première vue de cette deuxième enquête (qui sera finalisée en 2011) que des efforts supplémentaires s'imposent pour renforcer les actions conjointes, qu'il s'agisse de missions, de travaux d'analyse ou de coopération technique. La participation à ces initiatives plus vastes en faveur de l'efficacité de l'aide peut servir de tremplin pour améliorer les opérations sur le terrain conformément aux meilleures pratiques reconnues au niveau international, en gardant présentes à l'esprit les spécificités de l'IAP, lequel prépare également des structures d'exécution compatibles avec la future participation aux politiques internes de l'UE.

Le «consensus européen pour le développement»[14], qui présente une vision partagée du développement, de ses objectifs, de ses valeurs et de ses principes, constitue depuis 2005 le document cadre de l'UE pour la coopération au développement. Il insiste sur le double rôle joué par la Commission, à savoir celui de représentante des intérêts conjugués de tous les États membres, synonyme de valeur ajoutée, et celui de donateur (gestionnaire des fonds de l'UE et des fonds FED). L'IAP compte parmi les instruments financiers utilisés par l'UE pour mettre en œuvre sa politique de développement.

La Commission reconnaît que les besoins de développement ne sont pas les mêmes pour tous les pays concernés par l'élargissement et que l'IAP doit préparer à l'adhésion des bénéficiaires se trouvant à des niveaux de développement socio-économique et à des stades du processus d'adhésion très différents. En 2010, elle a soutenu le programme d'élargissement de l'UE en assurant un rôle de coordination et a favorisé la cohérence ainsi que la complémentarité des interventions des différents acteurs de l'UE qui ont continué d'apporter une aide bilatérale aux Balkans occidentaux et à la Turquie.

Vu les effets de la crise économique mondiale, il est particulièrement important d'encore mieux coordonner les fonds de l'IAP, les autres subventions et les prêts pour favoriser la reprise dans les pays concernés par l'élargissement. L'introduction de l'approche sectorielle en 2010 est une étape essentielle pour assurer la complémentarité.

De plus, la carte des donateurs évolue en raison des contraintes persistantes qui pèsent sur les budgets nationaux: la plupart des États membres de l'UE qui se retirent de la région préfèrent soutenir indirectement le processus d'intégration européen à travers le budget de l'UE ou l'IAP, reconnaissant ainsi l'avantage comparatif de l'Union. La Banque mondiale (BM) et d'autres institutions financières internationales (IFI) ont également lié leurs stratégies et leurs financements aux priorités de l'UE dans la région. Peu après l'octroi du statut de pays candidat au Monténégro, le document de stratégie d'aide pays de la Banque mondiale pour la période 2011-2014 a reconnu que *la présence de l'UE devrait encore se renforcer, si bien qu'il est impératif que la Banque et les autres donateurs coordonnent plus systématiquement leurs programmes avec ceux de l'UE et le programme d'adhésion à l'UE*[15].

Les travaux se poursuivront en 2011 pour orienter le choix des donateurs quant aux différents modes d'aide qu'ils proposent et appuyer la rationalisation de l'aide grâce à une division

---

13 Source: rapport sur le développement humain 2010 – Kosovo, PNUD.

14 JO C 46 du 24.2.2006.

15 http://siteresources.worldbank.org/INTMONTENEGRO/Resources/110127-MNE-CPS-SECBO.pdf

adéquate du travail. Les fonds de l'IAP continueront d'être acheminés par l'intermédiaire d'agences multilatérales lorsque ces dernières apportent une valeur ajoutée évidente et lorsque des mécanismes adéquats concernant l'obligation de rendre des comptes, la bonne gestion financière et la visibilité de l'UE sont en place. L'approche sectorielle contribue à définir clairement les responsabilités des gouvernements envers les donateurs et les citoyens ainsi que les responsabilités des donateurs et partant à maximiser les ressources extérieures. Des objectifs plus clairs et des indicateurs mesurables, définis conjointement pour un secteur donné avec les bénéficiaires au moyen de cadres d'évaluation des performances, aideront à quantifier les progrès, tandis qu'un suivi périodique permettra de prendre des mesures pour corriger le tir s'il est constaté qu'un programme n'atteint pas ses objectifs.

Conférence IAP de 2010

La conférence IAP de 2010, organisée conjointement par la Commission et la Banque mondiale, s'est tenue les 6 et 7 décembre 2010. Quelque 350 personnes y ont participé, notamment des représentants des États membres de l'UE et d'autres donateurs, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, de la Banque européenne d'investissement et de la Banque de développement du Conseil de l'Europe. Les participants ont évoqué les difficultés auxquelles les pays candidats et les candidats potentiels sont confrontés au lendemain de la crise et ont examiné de quelle manière un approfondissement des partenariats entre l'UE, la Banque mondiale et les institutions financières européennes pourrait les aider à y faire face. Les discussions ont également porté sur l'évaluation, par les bénéficiaires, de ce dont ils ont besoin pour répondre aux critères d'adhésion à l'UE et sur les conditions nécessaires à la stabilité macroéconomique et à la croissance durable.

La conférence a confirmé que les investissements et le renforcement des partenariats, notamment avec les institutions financières internationales, étaient importants pour aider les pays bénéficiaires à partager la vision, axée sur une croissance intelligente, durable et inclusive, définie dans la stratégie Europe 2020 et à participer à la réalisation des objectifs de cette dernière. La complémentarité et le dosage de l'aide de l'IAP, de même que son effet de levier sur les interventions des IFI, sur les investissements et les transferts de connaissances pourraient renforcer l'impact des fonds de préadhésion. Le cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux a été considéré comme un bon exemple de mise en commun de subventions, de prêts et de savoir-faire par l'UE, les IFI et les donateurs bilatéraux au profit de projets d'investissement prioritaires.

Le cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux
Renforcer l'impact des fonds de préadhésion

Le cadre d'investissement est centré sur les secteurs clés des économies des Balkans occidentaux, notamment l'énergie, l'environnement, les transports, l'infrastructure sociale et le développement du secteur privé. Il vise à rationaliser la coopération et à augmenter la capacité à financer des investissements qui contribuent au développement socio-économique et au processus d'adhésion des Balkans occidentaux.

Il soutient les priorités nationales visant à progresser sur la voie de l'adhésion à l'UE. Dans chaque pays bénéficiaire, le coordinateur IAP national fixe les priorités nationales après avoir consulté les ministères compétents. La Commission est consultée de manière à s'assurer que les projets prévus s'inscrivent dans le droit fil des stratégies nationales et sont conformes à la politique de l'UE.

La mise en commun de ressources permet de tirer le meilleur parti des contributions sous forme de subventions. S'il y a lieu, les contributions du cadre d'investissement sont combinées avec des fonds de l'IAP pour optimiser la viabilité des projets, simplifier leur préparation et rationaliser les possibilités de prêts à venir. En 2010, l'UE a comblé le déficit de financement des projets en accordant une subvention qui a permis de cofinancer les investissements pour 12 projets.

Dans le contexte des préparatifs engagés en vue du prochain cadre financier pluriannuel de l'UE après 2013, la conférence 2010 de l'IAP a été l'occasion de lancer une consultation des parties prenantes sur l'avenir de l'aide de préadhésion[16].

La conférence a permis de constater qu'une appropriation accrue par les bénéficiaires, associée à une plus grande souplesse de l'IAP, pourrait améliorer les effets et l'efficience de l'aide de préadhésion. Il a été admis qu'il était possible de simplifier ou d'alléger la charge administrative associée à la délégation des compétences en matière de gestion. Cette possibilité d'amélioration sera étudiée plus en détail en 2011 au moment de l'évaluation d'impact relative à un instrument d'élargissement pour l'après 2013. Sur la période 2011-2013, les pays concernés par l'élargissement devraient également tendre vers une plus grande cohérence et complémentarité de l'aide fournie au titre des différents volets de l'IAP, ainsi que le prévoient les différents DIPP.

La conférence a aussi permis de recenser un certain nombre d'autres activités et domaines d'intervention susceptibles d'améliorer l'efficacité dans le cadre régissant actuellement l'aide au titre de l'IAP. Dans ses conclusions[17], le président présente des suggestions pour l'élaboration du prochain instrument de préadhésion, lequel devrait:

- rester axé sur une aide offrant une perspective claire de mise en conformité avec les critères d'adhésion à l'UE et avec l'acquis;
- être aligné sur la stratégie Europe 2020, donner une perspective claire de la planification et de la programmation à plus long terme et aider à la constitution d'une réserve importante de projets d'investissement réalistes et susceptibles de bénéficier de concours bancaires;
- améliorer la capacité d'absorption des fonds de préadhésion ainsi que des fonds structurels qui seront disponibles après l'adhésion et chercher le moyen de réduire l'écart entre le volume de ces fonds;
- assurer la durabilité et l'amélioration permanente de la capacité administrative, notamment au niveau de la planification stratégique et de la programmation;
- envisager de recourir plus largement et de manière plus stratégique à l'appui budgétaire sectoriel, ainsi qu'aux programmes pluriannuels;
- créer des conditions favorables pour obtenir des prêts auprès des IFI et attirer les capitaux privés;

---

16 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/20110912_final_report.pdf

17 Les actes de la conférence sont disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings_events_conf_coord_aid_en.htm

- définir des critères pour assurer l'efficacité des stratégies de subvention de l'IAP et optimiser ainsi la complémentarité et le dosage de l'IAP, de même que son effet de levier sur l'aide des IFI, les investissements et les transferts de connaissances;

- permettre les investissements innovants et les partenariats renforcés, notamment avec les IFI, ce qui peut aider les pays bénéficiaires à participer à la vision partagée d'une croissance intelligente, durable et inclusive.

Les consultations avec les bénéficiaires de l'IAP, les États membres de l'UE, les IFI, les autres donateurs et la société civile sur l'avenir de l'aide de préadhésion après 2013 se sont poursuivies en 2011.

Le 7 décembre, une réunion d'experts consacrée à la coopération transfrontalière entre les Balkans occidentaux a rassemblé quelque 200 participants issus de la région, des États membres de l'UE et des institutions de l'Union. Les participants à la réunion ont reconnu les retombées positives des programmes de coopération transfrontalière mis en œuvre dans la région, notamment pour le processus de réconciliation, ont pris acte des grandes étapes et des réalisations qui ont marqué la période 2007-2010 et ont discuté des perspectives d'avenir. La réunion a aussi été l'occasion de lancer un débat avec les parties intéressées sur la coopération transfrontalière au titre de l'IAP dans les Balkans occidentaux après 2013. De manière générale, les participants se sont déclarés satisfaits des programmes de coopération transfrontalière, insistant sur leur incidence positive sur la population locale (rétablissement et consolidation des contacts avec les populations voisines, mise en œuvre de projets contribuant au rapprochement des populations de part et d'autre de la frontière, préparation aux fonds structurels, etc.). La forte demande de la part des bénéficiaires plaidait pour un accroissement des fonds alloués à la coopération transfrontalière. Un consensus s'est par ailleurs dégagé sur la nécessité de simplifier les règles de mise en œuvre en les alignant davantage sur celles qui s'appliquent aux fonds structurels de l'UE.

3. FAITS SAILLANTS DE LA MISE EN ŒUVRE ET DE L'ACHEVEMENT DES PROGRAMMES EN 2010

Modalités et structures de mise en œuvre, passation des marchés et décaissements

Les résultats de 2010 montrent clairement que dans la plupart des pays bénéficiaires, la passation des marchés et le décaissement des montants de l'aide ont progressé par rapport aux années antérieures. De même, la préparation de la gestion décentralisée de l'aide de l'IPA a progressé, mais moyennant des différences entre les pays candidats et les candidats potentiels.

En **Albanie,** les résultats se sont considérablement améliorés en 2010, confirmant ainsi la tendance favorable déjà entamée en 2009. Le montant des marchés passés a dépassé les 92 millions d'EUR et des progrès ont été constatés dans la programmation, les taux de décaissement et la mise en œuvre des projets relatifs aux infrastructures et au renforcement des institutions. Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre des projets continue à poser problème en raison notamment de la faiblesse des capacités administratives dans les ministères compétents ainsi que des obstacles bureaucratiques, tels que l'absence de permis de bâtir. En 2010, l'Albanie a redoublé d'efforts pour mettre sur pied les structures nécessaires et développer les capacités indispensables à la gestion décentralisée de l'IAP. Les progrès ont été importants, en particulier en ce qui concerne les structures-clés nécessaires pour les volets I et V. La Commission a poursuivi les préparatifs pour les autres volets de l'IAP. Les autorités

albanaises ont entamé la rédaction d'un *cadre de cohérence stratégique* pour les volets III et IV; les discussions sur le document ont commencé en automne. Les discussions concernant le projet de programme de développement agricole et rural ont aussi progressé.

À la fin de l'année couverte par le rapport, la **Bosnie-Herzégovine** avait réussi à passer des marchés représentant un montant de plus de 70 millions d'EUR, soit une augmentation de plus de 100 % par rapport à 2009, tandis que les décaissements s'élevaient à 83,31 millions d'EUR, soit trois fois le montant de 2009. En avril 2010, la Bosnie-Herzégovine a procédé à la désignation du responsable de l'accréditation, de l'ordonnateur national et du coordinateur national de l'aide accordée au titre de l'IAP. Les représentants de l'État et des entités ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur les structures de soutien à la mise en œuvre décentralisée de l'IAP et de préparation des volets III, IV et V de l'IAP. La Commission a eu recours à différentes approches de gestion pour mettre en œuvre l'aide dans le pays de manière concrète et efficace, la plus grande partie de l'aide étant fournie sous la forme d'une gestion centralisée conjointe et indirecte.

En 2010, la **Croatie** a accusé certains retards dans la passation des marchés et la mise en œuvre de l'aide au titre des volets III et V. Ceux-ci étaient imputables aux retards subis dans le transfert de la gestion décentralisée, à la pression supplémentaire exercée sur le système de mise en œuvre par les organes nouvellement créés et à la complexité de certains grands marchés d'infrastructure. Les résultats de l'IAP ont été bons en ce qui concerne les volets I et IV. Moyennant l'appui de SIGMA et TAIEX, 21 projets de jumelage étaient en cours dans les domaines de la réforme de l'administration publique et de l'État de droit. Des progrès considérables ont été accomplis dans la préparation de l'accréditation en matière de gestion décentralisée sans contrôle ex ante, comme en témoigne la diminution du nombre de rejets de dossiers soumis à la délégation de l'UE pour le contrôle ex ante. En outre, le pays a repris l'entière responsabilité de l'évaluation intérimaire de l'aide fournie au titre du volet I tandis qu'en août 2010, la Commission a transféré la gestion des programmes de coopération transfrontalière à l'Agence croate de développement régional. C'est en 2010 que le programme a commencé à être effectivement mis en œuvre au titre du volet V: la Croatie en a reçu de la Commission les pouvoirs de gestion sans contrôle ex ante pour les premières mesures en novembre 2009.

L'**ancienne République yougoslave de Macédoine** a progressé encore en ce qui concerne la programmation et elle a obtenu l'accréditation pour la gestion décentralisée de l'aide au titre du volet I en décembre 2010. La mise en œuvre du programme s'est accélérée avec l'engagement de 35 millions d'EUR et la finalisation de 88 contrats. Le pays a pris des mesures législatives essentielles pour renforcer les structures accréditées pour la gestion des fonds de l'IAP et des améliorations considérables ont été apportées en ce qui concerne les volets I, IV et V. En novembre, la signature d'une subvention directe à l'agence nationale de l'emploi a constitué une étape importante dans la mise en œuvre directe du *programme opérationnel pour le développement des ressources humaines*. La mise en œuvre décentralisée des trois mesures relevant du volet V a commencé. Quant aux volets II et III, les progrès ont cependant été plus limités, ce qui s'explique respectivement par des problèmes de coordination avec les autorités voisines et par la qualité insuffisante des projets techniques prévus.

Les négociations pour l'adhésion de **l'Islande** ont commencé en juin 2010. Plusieurs manifestations TAIEX ont eu lieu tandis que les préparatifs pour le DIPP 2011-2013 ont commencé en automne. L'Islande fait figure d'exception parmi les pays candidats par l'ampleur de son alignement sur la législation de l'UE du fait de l'accord sur l'Espace

économique européen et de son développement économique et social. C'est pourquoi, il a été convenu que le pays ne recevrait une aide de l'IAP qu'au titre du volet I, géré par la Commission. Les autorités islandaises ont montré un niveau élevé d'appropriation et d'engagement en ce qui concerne l'aide de l'IAP. Le coordonnateur national de l'IAP a été nommé durant l'année et il a pris ses fonctions au sein du ministère des affaires étrangères.

Parmi les étapes importantes qui ont eu lieu au **Kosovo** figurent l'approbation des programmes de coopération transfrontalière avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine et l'Albanie, une première dans leurs relations. La mise en œuvre des projets a commencé dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne le développement économique régional, l'efficacité énergétique, la réforme judiciaire et la réconciliation. Au Kosovo, la mise en œuvre relevait uniquement de la gestion centralisée de la Commission européenne étant donné que le Kosovo en était encore aux prémices de la gestion décentralisée. Cependant, les autorités locales ont déployé d'importants efforts pour renforcer l'appropriation, spécialement en ce qui concerne la rédaction des programmes annuels, processus appuyé par la Commission.

Le **Monténégro** a évolué positivement dans la mise en œuvre des projets et marchés relevant de l'IAP par rapport à 2009. En effet, plus de 200 contrats ont été signés, contre 66 en 2009, et 81 marchés ont été menés à bien pour une valeur totale de 9 millions d'EUR. En ce qui concerne la décentralisation de la gestion des fonds de l'UE en 2010, le Monténégro a franchi l'étape 1 et est passé à l'étape 2 (comblement des lacunes) pour ce qui est des volets I et II, alors que pour les autres volets, il en est resté au stade 0. Cinq projets IAP ont été consacrés à la préparation des systèmes de gestion décentralisée. En 2010, les capacités ont été renforcées pour l'ordonnateur national, le Fonds national, l'Unité centrale de financement et de passation de marchés et l'ordonnateur de programme. Une autorité d'audit a été officiellement créée au sein de l'institution nationale d'audit, qui l'héberge temporairement jusqu'à la fin de 2011. Le remaniement ministériel, qui a eu lieu à la fin de 2010, a conduit à la nomination d'un nouveau coordinateur national de l'IAP et d'un responsable de l'accréditation.

En **Serbie**, à la fin de l'année, des projets d'une valeur de 606 millions d'EUR étaient en cours d'exécution, soit une augmentation de 43 % par rapport à 2009. Dans les rapports d'évaluation externes, les performances des projets en cours ont été qualifiées de «bonnes» et, tant en 2009 qu'en 2010, leur mise en œuvre a été considérée comme se faisant «en temps opportun». En 2010, la Serbie a progressé dans la gestion décentralisée de l'aide de l'IAP et a atteint le stade 2 (comblement des lacunes) pour les volets I à IV. Tirant parti d'un projet de jumelage, elle a commencé à mettre en place les structures nécessaires pour la gestion future des fonds relevant du volet V.

En **Turquie,** même si la mise en œuvre a continué d'accuser des retards, l'UE a versé des fonds importants de l'IAP à ce pays en 2010, ce qui témoigne de leur bonne absorption. De plus, plusieurs projets importants ont été achevés durant l'année et les résultats de la mise en œuvre de l'IAP commencent à être notables, notamment dans les domaines de l'éducation, l'esprit d'entreprise et l'inclusion sociale. Plusieurs réformes essentielles ont permis d'améliorer la programmation, la gestion et le suivi des fonds de l'UE. Des avancées ont eu lieu dans l'obtention de l'accréditation du ministère de l'environnement et des forêts pour le lancement des appels d'offres, la passation des marchés et la gestion financière en ce qui concerne le programme opérationnel dans le domaine de l'environnement au titre du volet III. Pour ce qui est du volet V, un accord sectoriel comportant des règles de mise en œuvre spécifiques est entré en vigueur en juillet 2010; il confère une base juridique à l'aide à la mise en œuvre dans le domaine du développement rural. Des progrès majeurs ont en outre été

réalisés suite à la présentation d'un «paquet accréditation» qui a permis à la Commission de lancer le processus de préparation pour le transfert de gestion. Toutefois, des lacunes essentielles ont dû être résolues en ce qui concerne la dotation en personnel et les capacités administratives avant que la mise en œuvre décentralisée ne puisse être considérée comme pleinement fonctionnelle.

Un cadre axé sur les résultats

La crise économique et budgétaire impose d'assortir davantage encore l'aide fournie d'objectifs clairs et mesurables afin de pouvoir en suivre les résultats et de montrer que l'argent des contribuables de l'UE est utilisé à bon escient. Une description plus précise des retombées concrètes, sur les citoyens des Balkans occidentaux et de la Turquie, de l'aide fournie par l'IAP confère plus de visibilité à l'aide ainsi qu'aux prêts et garanties supplémentaires qu'elle permet d'actionner.

La programmation axée sur les résultats suppose que des objectifs et des indicateurs mesurables aient été préalablement identifiés et approuvés et que les procédures de suivi soient rigoureusement mises en œuvre. Différents rapports et ateliers ainsi que la conférence sur l'IAP de 2010 ont montré que la programmation devait davantage encore être stratégique et axée sur les résultats, l'accent étant mis sur des approches sectorielles, un renforcement des capacités permettant de fixer des objectifs mesurables, acceptables, réalistes, situés dans le temps (SMART) ainsi que des indicateurs qui leur correspondent et qu'il fallait mettre sur pied des cadres de suivi appropriés, notamment par l'élaboration de statistiques et de données de base, ce qui est du reste déjà obligatoire pour les volets III à V des programmes. Des mesures ont été prises pour atteindre ces objectifs en 2010: les systèmes se concentrent déjà sur les résultats et la situation sera encore renforcée par la mise en œuvre de dispositions de suivi plus strictes en 2011.

De nombreux projets achevés en 2010 ont débouché sur des résultats concrets dans différents secteurs, que ce soit dans les pays candidats ou dans les pays candidats potentiels. Les résultats des investissements réalisés dans les structures, l'agriculture et les infrastructures sont plus faciles à mesurer que les résultats obtenus en ce qui concerne le processus de réforme et le renforcement des institutions. Dans ce dernier cas, il est plus ardu de fixer des indicateurs mesurables. Ceci étant, concrètement, ce sont plusieurs actions d'assistance technique et de jumelage qui ont permis aux bénéficiaires d'opérer les ajustements nécessaires pour respecter l'acquis et les normes de l'UE.

Exemples dans les pays candidats

En **Croatie,** l'aide de l'IAP a été conçue pour répondre à la stratégie d'élargissement et pour s'attaquer aux besoins que le pays doit encore couvrir pour adhérer à l'UE. Dans le cadre de l'appui au processus de transition et au renforcement des institutions, l'aide a été utilisée pour mener un projet consistant à élaborer un cadre juridique efficace, aligné sur les exigences de l'UE, et à épauler le Parlement croate dans ses préparatifs à l'adhésion; ce projet a été mis en œuvre par le Parlement croate et l'Assemblée nationale hongroise, avec le concours de certains États membres. Le programme SIGMA a fourni un apport et un soutien analytique pour élaborer plusieurs projets législatifs, notamment la stratégie nationale de lutte contre la fraude et la loi anti-corruption. Il a aussi contribué à un programme opérationnel de renforcement des capacités administratives. Par ailleurs, un système d'information territorial à objectifs multiples a été mené à bien et mis à la disposition du grand public via l'internet. Toutes les données cadastrales ont été numérisées et enregistrées dans une base de données

unique, au bénéfice de l'efficacité du marché immobilier croate. C'est en 2010 qu'a été mené un vaste projet destiné à améliorer la sécurité maritime par la mise sur pied d'un système de suivi et de gestion du trafic maritime. Trois centres opérationnels et dix radars ont été construits pour couvrir toute la partie orientale de l'Adriatique et y renforcer ainsi la sécurité de la navigation et la prévention de la pollution. Des actions concrètes ont été menées aussi pour renforcer la croissance économique de la Croatie, notamment par une aide importante aux PME. Vingt-quatre subventions ont été accordées à des PME tournées vers l'exportation pour augmenter le volume des exportations ainsi que la compétitivité et la productivité du secteur privé. Trente subventions, représentant un montant total de 4 millions d'EUR, ont été accordées au titre de différents programmes de coopération transfrontalière entre la Croatie et la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie, afin de financer des projets dans les domaines de la protection de l'environnement, du patrimoine naturel et culturel, du développement économique et de la cohésion sociale. La réalisation de ces objectifs de la stratégie d'élargissement bénéficiera à l'ensemble de l'UE.

L'**ancienne République yougoslave de Macédoine** a réalisé des progrès considérables dans la professionnalisation de son administration publique. Plus de 3 000 fonctionnaires ont bénéficié d'une formation lors d'ateliers et de visites d'étude. Les activités financées par l'IAP ont aidé le pays à mettre en œuvre un système national de coordination de la formation et ont amélioré les connaissances pratiques des fonctionnaires dans des domaines prioritaires tels que les marchés publics, la gestion financière et les irrégularités. Ces interventions ont renforcé les capacités au sein de l'unité centrale de financement et de passation des marchés et du fonds national. En revanche, 2010 a vu la suspension des mesures préparatoires aux programmes de formation tout au long de la vie et des jeunes en action en raison d'irrégularités et de lacunes graves du système national de gestion et de contrôle financiers. L'accent mis sur les réformes institutionnelles, l'amélioration de la gestion des finances publiques, le renforcement des capacités du secteur public et la pérennité des capacités administratives nécessaires pour l'intégration au sein de l'UE contribuera aussi à la compétitivité de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et appuiera son redressement économique. Des progrès ont aussi été réalisés dans l'alignement de la législation nationale sur l'acquis dans les domaines de la douane, de l'environnement et de la procédure pénale. En 2010, la législation douanière a été soumise à une évaluation globale et une analyse des lacunes a recensé les réformes nécessaires pour satisfaire aux exigences du code des douanes communautaire et les réglementations en la matière. L'assistance technique déployée pour aider à élaborer des lois dans le domaine de la protection de l'environnement a conduit à des résultats concrets. Les directives de l'UE ont été intégralement transposées dans la législation environnementale nationale après l'adoption des lois sur la gestion des piles et accumulateurs et sur la protection contre le bruit. Un projet de jumelage entamé en 2009 a contribué à faire adopter une nouvelle loi sur la procédure pénale en 2010.

La mise en œuvre du premier programme annuel de l'IAP n'a pas commencé en 2010 en **Islande** dans l'attente de la finalisation de l'accord-cadre entre l'Islande et l'UE; cependant, les missions d'évaluation de TAIEX ont eu lieu durant l'année en ce qui concerne certains chapitres relatifs à l'adhésion pour recenser les lacunes et les besoins du pays en matière d'alignement sur les normes de l'UE et pour appuyer les préparatifs de l'adhésion. Des manifestations courtes et ciblées destinées aux autorités islandaises ont permis de faire prendre conscience de certains aspects spécifiques des exigences en matière d'acquis, comme par exemple en ce qui concerne les statistiques à court terme sur les entreprises et leurs comptes financiers et les exigences institutionnelles pour la gestion des fonds structurels.

Au **Monténégro,** le projet de construction d'un tronçon de grand-route financé par l'IAP pour contourner le centre de la capitale Podgorica est achevé. Il a eu des retombées immédiates en améliorant le trafic, en intégrant mieux le Monténégro dans les réseaux touristiques, en alignant les mesures de sécurité routière nationales sur les normes de l'UE et en favorisant la croissance économique. En matière de justice, de liberté et de sécurité, des projets de jumelage visant à renforcer la coopération entre agences dans la lutte contre la criminalité organisée sont achevés; un système de surveillance destiné à s'attaquer à la criminalité organisée et une base de données pour lutter contre le blanchiment des capitaux ont été créés. Un soutien concret fourni par un système de subventions au logement, à la création de revenus et à la formation spécialisée a bénéficié directement à 2 100 réfugiés et personnes déplacées au Monténégro. Ceci à contribué à l'objectif poursuivi par la stratégie nationale, à savoir trouver des solutions durables pour résoudre les difficultés de ces groupes vulnérables. L'appui de l'IAP a permis d'adopter aussi plusieurs lois et initiatives de renforcement des capacités dans des domaines prioritaires tels que l'éducation, la déliquance des mineurs, l'environnement et le développement économique. Les efforts déployés par le Monténégro pour participer à des programmes d'éducation européens ont été soutenus par l'adoption d'une nouvelle nomenclature nationale des qualifications. Le cadre pour la mise en œuvre efficace des objectifs de la politique en matière de justice des mineurs a été renforcé par la préparation d'une nouvelle loi sur la protection des droits des jeunes et le renforcement des capacités du personnel affecté à la justice des mineurs. Grâce à l'assistance technique déployée pour préparer la législation et un plan d'action pour l'énergie et l'efficacité énergétique, le Monténégro peut mettre en œuvre les engagements souscrits au titre du traité instituant la communauté de l'énergie atomique. Plus de 780 fonctionnaires ont reçu une formation en matière de marchés publics et une nouvelle loi sur les marchés publics a été élaborée. Les perspectives quant à un développement économique durable ont été améliorées grâce à un projet de jumelage destiné à renforcer les capacités de réglementation et de contrôle des régulateurs financiers. Bien que l'appropriation ait augmenté grâce à la participation des bénéficiaires finaux à la préparation des projets de l'IAP, leur mise en œuvre et leurs capacités d'absorption ont parfois été contrecarrées par la petite taille et la faiblesse de l'administration et des agents oeuvrant aux dossiers liés à l'IAP.

L'aide de l'UE à la **Turquie** a eu des résultats considérables dans les domaines désignés comme axes d'intervention prioritaires dans la stratégie d'élargissement et les rapports d'avancement, à savoir les droits humains fondamentaux, l'égalité hommes-femmes et l'inclusion sociale. En ce qui concerne les femmes, une enveloppe de 2 millions d'EUR a été attribuée au soutien des centres locaux pour aider à réduire les inégalités entre hommes et femmes et relever le statut social, économique et politique des femmes dans le projet «*Dialogue entre les sociétés civiles de l'UE et de la Turquie - des ponts entre les cultures*». Des événements artistiques et culturels organisés dans 18 pays ont permis de promouvoir les échanges culturels et de mieux lutter contre les préjugés qui existent dans les sociétés turques et européennes. Cet objectif a été poursuivi par la continuation du programme de bourses Jean Monnet. Ce programme, mis en œuvre pour la première fois en Turquie en 1989, offre la possibilité aux jeunes diplômés turcs de poursuivre des études post-universitaires dans l'UE et a permis à plus de 1 100 fonctionnaires, nouveaux diplômés et employés du secteur privé d'acquérir de nouvelles connaissances et aptitudes liées à l'adhésion à l'UE. Un important projet visant à appuyer le marché du travail a pris fin en avril 2010. Ce projet a aidé 11 000 chômeuses et jeunes provenant de 25 villes à trouver un travail en offrant des possibilités de formation professionnelle et des conseils de qualité. En outre, un appui à l'investissement à long terme, visant à créer les conditions susceptibles de procurer des emplois durables, a été fourni à des PME par l'entremise des programmes I et II de prêts aux petites entreprises

(SELP). Constituant 99 % de l'ensemble des entreprises en Turquie, les PME y sont le pilier de l'économie. Pourtant, elles ont du mal à obtenir des prêts. Selon les données statistiques recueillies auprès des banques rétrocessionnaires, à la fin de 2010, 11 291 nouveaux emplois avaient été créés et 34 346 avaient été pérennisés dans 49 provinces turques. Le SELP continuera à fournir un appui majeur aux investissements et à l'emploi par l'octroi de prêts et de capitaux de fonctionnement jusqu'en 2012.

Exemples concernant les candidats potentiels

80 marchés ont été menés à bonne fin en 2010 en **Albanie** dans le cadre de CARDS. Des résultats concrets ont été obtenus dans plusieurs domaines prioritaires, notamment la justice, les affaires intérieures et la protection des droits fondamentaux. Un projet visant à soutenir la réforme du service civil a donné lieu à plusieurs projets de loi destinés à moderniser le cadre juridique ainsi qu'à une ordonnance du premier ministre concernant la gestion des fonctionnaires dans les ministères de tutelle et au conseil des ministres. Cette ordonnance a servi de base à la fixation de règles claires, à la révision des procédures et au renforcement des capacités de gestion du ministère albanais de l'administration publique. Un projet visant à préparer les autorités albanaises à la gestion décentralisée des fonds de l'UE a permis d'accomplir des progrès de taille dans la mise sur pied de structures opérationnelles et de systèmes de contrôle de la gestion. Des résultats positifs ont été enregistrés dans la sauvegarde des droits fondamentaux par la compilation des listes électorales grâce à la création du registre national des adresses et du registre national du statut civil. Un soutien à la réforme de la police nationale a été fourni par des experts policiers provenant de différents États membres. Leurs interventions ont permis d'améliorer la compréhension et les capacités à traiter les prisonniers et les détenus selon les normes de l'UE. L'appui à la mise en œuvre de la stratégie nationale de l'environnement a permis de rapprocher l'Albanie de la transposition de l'acquis dans le domaine de l'environnement. Ceci a bénéficié à l'Albanie et à ses voisins des Balkans occidentaux et apporte aussi des avantages aux citoyens de l'UE car d'éventuelles catastrophes environnementales ayant des retombées dans les pays voisins de l'UE seront ainsi mieux contenues et les risques minimisés.

2010 a vu l'achèvement de presque tous les programmes CARDS en **Bosnie-Herzegovine**. L'aide de l'IAP s'est poursuivie, l'accent étant mis sur la réforme de l'administration publique, le renforcement de l'État de droit et l'appui à la reprise après la crise économique mondiale. Un projet visant à renforcer la transparence entre le gouvernement local et les organisations de la société civile (OSC) a été mis en œuvre avec succès au niveau municipal. Des mécanismes transparents de décaissement de fonds municipaux aux OSC ont été mis sur pied et la coopération a été renforcée entre elles et les autorités. 67 sous-projets axés sur la réduction de la pauvreté, l'inclusion sociale, l'égalité hommes-femmes, les droits de l'homme, l'environnement et l'amélioration de la situation des minorités et des groupes vulnérables ont été mis en œuvre. Un projet conjoint de gestion pénitentiaire efficace a été mis en œuvre par le Conseil de l'Europe. Plus de 420 agents pénitentiaires ont suivi une formation pour gérer la détention des prisonniers, 12 ont été formés pour devenir des formateurs, des cadres juridiques ont été adoptés, la collaboration entre le personnel pénitentiaire et les fonctionnaires des ministères a été renforcée, ce qui constitue une importante avancée dans une situation fragmentée aux niveaux administratif et politique. Une assistance technique a été fournie à la **B**anque centrale pour qu'elle se conforme aux normes de la Banque centrale européenne. Les solutions informatiques recommandées dans le cadre du projet ont permis à la Banque centrale d'améliorer la préparation de données statistiques et des informations données aux décideurs et aux analyses économiques de la stabilité budgétaire du pays.

La protection des minorités et des groupes vulnérables constitue un problème grave et urgent au **Kosovo.** Les projets financés par l'IAP ont donné des résultats dans ce domaine en 2010. Le camp rom de Cesmin Lug a été fermé et 130 familles réfugiées de communautés minoritaires ont pu retourner au Kosovo, en bénéficiant d'une aide massive et d'une formation professionnelle visant à assurer leur réinstallation et leur réinsertion. En matière de justice, un projet d'habilitation et de nomination des juges et procureurs a passé en revue l'aptitude de tous les candidats à être nommés juges et procureurs de façon permanente et a abouti à la nomination de personnel qualifié dans de nombreuses postes judiciaires de premier plan. 60 % des personnes nommées occupaient leur poste pour la première fois, ce qui marque un renouveau majeur des services judiciaires et pénaux du Kosovo. L'appui à la police des frontières a permis d'offrir une formation sur mesure à plus de 750 officiers de police afin de mieux prévenir le franchissement illégal des frontières et la contrebande, de mieux se coordonner avec les pays voisins et de se rapprocher des normes de l'État de droit de l'UE. Un projet pilote en matière d'efficacité énergétique, au premier rang des priorités de la stratégie de l'UE pour l'ensemble de la région des Balkans occidentaux, a contribué à réduire l'utilisation et la demande d'énergie. Après l'établissement du cadre juridique et du plan national sur l'efficacité énergétique, l'IAP a aidé à la mise en œuvre du plan. Des projets de démonstration dans des écoles et des hôpitaux ont permis d'informer le public. Une aide a été fournie au gouvernement local pour qu'il soit mieux en mesure d'estimer les dépenses énergétiques et de mettre en œuvre les processus d'audit énergétique. L'existence d'un cadre légal et réglementaire a encouragé les IPI à fournir des fonds aux secteurs tant privé que public en vue de réaliser des investissements en matière d'efficacité énergétique. Par exemple, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement a fourni des petits prêts pour promouvoir l'efficacité énergétique dans les PME.

La **Serbie** affiche de bons résultats dans le domaine de la protection des personnes appartenant aux minorités et aux groupes vulnérables. Un projet de prêts aux réfugiés et aux personnes déplacées dans le pays a permis de fournir un logement et un soutien aux activités génératrices de revenus et, ainsi, a amélioré la qualité de vie d'environ 600 familles vulnérables. L'IAP a aussi aidé l'agence publique d'accréditation des institutions de soins de santé afin que le système de soins de santé soit plus sûr et plus équitable et qu'il soit orienté sur les bonnes performances, conformément aux systèmes de l'UE. Les infrastructures régionales ont bénéficié d'un appui grâce à des projets relatifs à la fourniture d'eau et au traitement des eaux usées et des déchets solides. Un projet visant à construire le nouveau pont de Žeželj à Novi Sad, avec les infrastructures de liaison connexes, aura des incidences positives dans les pays voisins et dans l'ensemble de l'Europe également, étant donné que Novi Sad se trouve désormais dans le corridor X qui constitue l'artère de transport reliant le centre et le sud-est de l'Europe. Des inverventions spécifiques destinées à respecter les exigences de l'acquis, notamment l'alignement intégral de la Serbie sur la législation relative à la protection de l'air, ont ouvert la voie aux travaux préparatoires destinés à élaborer des plans pour purifier l'air au niveau municipal. Des cartes orthophotographiques numériques de l'ensemble du pays ont été élaborées et la première campagne de vaccination des renards contre la rage par voie orale ont eu lieu, ce qui participe de l'effort global de l'UE visant à éradiquer la rage et la fièvre porcine dans les Balkans occidentaux.

4. AUTRES ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR

En 2010, la Commission a mené à bien plusieurs évaluations majeures portant sur l'aide de préadhésion[18]:

– une méta-évaluation à mi-parcours de l'IAP;

– une évaluation de la participation des parties prenantes à la programmation et à la mise en œuvre de l'aide de préadhésion en faveur de la Turquie;

– une évaluation des coûts et avantages relatifs du jumelage et de l'assistance technique;

– une évaluation intermédiaire des programmes de coopération transfrontalière entre les pays candidats et les candidats potentiels.

Méta-évaluation de l'IAP

La méta-évaluation a principalement porté sur le cadre stratégique de l'IAP (les DIPP) et sur la logique de programmation, notamment pour le volet I. Elle a analysé les modalités de planification et de programmation de l'aide, de même que sa pertinence, son efficience, son efficacité, son impact et sa durabilité.

L'évaluation a conclu que les DIPP définissaient les grands axes et les priorités du processus de programmation pour l'ensemble des volets de l'IAP et représentaient une amélioration par rapport aux documents de programmation de l'aide de préadhésion accordée par le passé. Les donateurs qui octroient des fonds aux bénéficiaires de l'IAP reconnaissent le rôle moteur joué par l'UE et ont, à des degrés divers, utilisé les DIPP pour orienter leur propre programmation. Il a été constaté que les mécanismes de coordination et d'harmonisation de l'aide étaient bien établis. Les besoins financiers des pays bénéficiaires, notamment au niveau des infrastructures, dépassaient de loin les fonds mis à disposition par l'IAP (et d'autres donateurs). À l'avenir, l'IAP aura donc la difficile mission de favoriser une utilisation efficace de l'ensemble des flux d'aide financière, tous donateurs confondus, et de jouer un rôle de levier dans la mobilisation d'autres sources de financement. L'évaluation a relevé des exemples positifs d'utilisation de l'IAP pour mobiliser les fonds d'autres donateurs/des IFI, notamment dans le cadre de projets d'infrastructure.

Quelques problèmes d'efficience, notamment des retards d'exécution, ont été signalés pour 2007, première année de mise en œuvre de l'IAP, mais le rythme de passation des marchés et d'exécution s'est accéléré depuis. La qualité des objectifs et des indicateurs définis tant dans les DIPP que dans les documents de programmation de niveau inférieur (programmes nationaux annuels, fiches de projet) s'est améliorée sur la période 2007-2009. Les projets ont, de manière générale, été jugés pertinents. Les résultats immédiats attendus de l'aide au titre de l'IAP, par exemple le nombre de personnes formées, ont, de manière générale, été obtenus. Toutefois, les résultats en termes d'effets, soit les bénéfices découlant de la formation, sont moins manifestes. Il a été constaté que l'IAP donnait toute sa mesure dans les domaines liés à l'acquis, mais que certains domaines horizontaux, tels que la réforme de l'administration publique, posaient un défi particulier.

---

[18] http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/evaluation/interim_en.htm

De nouvelles améliorations ont été préconisées, notamment un renforcement du rôle joué par les pays bénéficiaires tout au long du processus de sélection et de préparation des projets, l'un des éléments déterminants pour obtenir les effets escomptés et assurer leur durabilité étant l'appropriation du programme de réforme par les bénéficiaires et la capacité de leurs administrations. Conscients de cet aspect, les évaluateurs ont relevé certains risques liés au volume des effectifs et à la fidélisation du personnel qualifié pour l'incidence et la durabilité des projets.

Concentrer l'aide sur un nombre plus restreint de secteurs pourrait en améliorer l'efficacité et l'incidence future. L'adoption d'une approche pluriannuelle/sectorielle dans le cadre du volet I (comme c'est déjà le cas pour d'autres volets de l'IAP) devrait faciliter la hiérarchisation et l'ordonnancement des priorités de l'aide ainsi que la coordination des donateurs et donner aux bénéficiaires le sentiment d'être davantage partie prenante aux projets. Il a été recommandé d'introduire progressivement une approche sectorielle en tenant compte de la capacité des bénéficiaires à gérer la mise en œuvre.

Évaluation de la participation des parties prenantes à la programmation et à la mise en œuvre de l'aide de préadhésion en faveur de la Turquie

Cette évaluation a porté sur la participation des parties prenantes à la programmation et à la mise en œuvre du volet I de l'IAP et comporte des recommandations sur la façon de la renforcer de manière à améliorer les performances de l'aide financière.

Le principe de la participation des parties prenantes était généralement admis et l'idée d'un renforcement et d'un élargissement de cette participation à la programmation suscitait un intérêt grandissant. Les partenaires de développement et les organisations de l'UE comptaient des parties prenantes participant à la programmation et à la mise en œuvre de l'IAP (13 %), des institutions gouvernementales (46 %) et des organisations de la société civile (41 %). Les parties prenantes extérieures intervenaient davantage dans les processus de consultation et de mise en commun d'informations qu'en tant que partenaires ou parties au processus de codécision, avec pour conséquences une appropriation et un sens de l'engagement limités.

L'évaluation a montré que l'élaboration de stratégies sectorielles était importante pour renforcer la participation effective des parties prenantes, mais qu'il fallait se placer dans une perspective à plus long terme. L'élaboration et la révision des DIPP ont offert peu de possibilités d'associer largement les parties prenantes. Le fait d'inviter les partenaires de développement et les organisations de la société civile à formuler par écrit leurs commentaires sur les projets de DIPP n'a pas favorisé un véritable dialogue sur la période 2007-2009. Le processus d'élaboration du programme national annuel au titre du volet I s'est avéré être la principale pierre d'achoppement à la participation des parties prenantes et la contribution des acteurs extérieurs à cette phase a été limitée. Parmi les différents mécanismes de fourniture d'aide, ce sont les régimes de subventions qui offrent aux parties prenantes, par exemple aux bénéficiaires finaux, le plus de possibilités de participation.

L'évaluation a recommandé que l'élaboration des stratégies sectorielles intègre une évaluation des parties prenantes, ce qui pourrait aider à identifier les principaux acteurs dans un domaine donné et à déterminer leurs capacités et leur contribution possible à la réalisation des objectifs stratégiques à long terme. Les institutions bénéficiaires chargées de coordonner l'aide financière devraient jouer un rôle moteur de premier plan pour apporter un appui et des conseils opérationnels à l'ensemble de l'administration bénéficiaire.

Évaluation des coûts et avantages relatifs du jumelage et de l'assistance technique

Cette évaluation a consisté en une comparaison de deux instruments largement utilisés dans la mise en œuvre des programmes relevant de l'IAP: le jumelage et l'assistance technique. Elle a porté sur la période 2007-2008 pour l'IAP et 2005-2006 pour PHARE, CARDS et l'instrument d'aide de préadhésion pour la Turquie.

L'évaluation a révélé que, dans la pratique, le choix de l'assistance technique ou du jumelage reposait sur trois critères: la nature de la mission (le jumelage étant essentiellement utilisé dans les domaines liés à l'acquis), le degré de maturité de l'institution bénéficiaire et la capacité de l'organisation bénéficiaire. Le choix final s'opérait comme il se doit à l'issue d'un dialogue entre les délégations de l'UE, la DG Élargissement et les coordinateurs IAP nationaux. Bien qu'il ait été constaté qu'en règle générale, les bénéficiaires étaient à même de choisir l'instrument idoine, plusieurs d'entre eux ont déclaré qu'ils éprouvaient toujours des difficultés à choisir entre le jumelage et l'assistance technique. Une série de critères a été proposée dans le cadre de l'évaluation pour aider à faire le bon choix.

Les projets d'assistance technique dépassent de loin les projets de jumelage, tant en nombre qu'en ressources financières (de l'ordre de 400 %), mais la part des projets de jumelage augmente avec le temps et est plus importante pour les pays candidats que pour les candidats potentiels. Aucune différence significative n'a été constatée dans le taux de réussite des projets de jumelage et des projets d'assistance technique. Néanmoins, le jumelage est l'option privilégiée par beaucoup en raison des avantages concrets qui en résultent, notamment le développement d'une relation durable avec une organisation comparable dans un État membre de l'UE et un changement dans la culture de travail. Du point de vue du coût unitaire, il a été constaté que le jumelage était 23 % moins cher que l'assistance technique. Toutefois, cette dernière est perçue par les bénéficiaires comme un instrument plus souple et plus facile à contrôler.

Tout en précisant que les parties prenantes dans leur ensemble appréciaient beaucoup le jumelage, l'évaluation a fait état de deux critiques concernant son fonctionnement: le long délai qui sépare souvent l'évaluation des lacunes et la réalisation du projet et le manque de souplesse de certaines procédures actuelles de mise en œuvre, souplesse qui serait utile pour adapter l'aide à la situation sur le terrain.

Évaluation intermédiaire des programmes de coopération transfrontalière entre les pays candidats et les candidats potentiels

Le premier rapport établi dans le cadre de cette évaluation a essentiellement porté sur la programmation, ainsi que sur les structures et les processus de gouvernance. La deuxième partie de l'évaluation s'achèvera en 2011 et sera principalement consacrée à la mise en œuvre des programmes.

Le rapport a montré que l'évaluation des besoins, la stratégie et les objectifs des programmes de coopération transfrontalière étaient, dans l'ensemble, cohérents. Toutefois, l'incidence des programmes pourrait être améliorée à l'avenir en sensibilisant davantage les parties prenantes au rôle de la coopération transfrontalière, qui constitue une étape préalable aux fonds structurels, et en veillant à ce que les administrations locales et régionales soient pleinement représentées au sein des comités mixtes de suivi.

Il ressort des impressions exprimées par les parties prenantes que les programmes de coopération transfrontalière ont pour résultat d'améliorer les relations de voisinage et de rétablir les contacts antérieurs aux conflits. La procédure d'attribution des subventions est en générale connue et le nombre important de demandes de subvention introduites témoigne d'un intérêt manifeste pour les programmes. Toutefois, les questions thématiques et transversales ne sont pas toujours bien abordées et les procédures sont jugées longues et complexes.

Le rapport recommande de renforcer l'analyse socio-économique en actualisant la base statistique, en explicitant davantage les critères appliqués et en veillant à un meilleur alignement sur les domaines statistiques. Il recommande aussi qu'à l'avenir, les projets de programme définitifs soient soumis à une vaste consultation publique (sur internet ou selon un autre moyen). Enfin, il recommande de rationaliser et de simplifier le dossier de candidature et la procédure d'évaluation.

5. CONCLUSIONS: BILAN ET PERSPECTIVES D'AVENIR: L'AIDE DE PREADHESION APRES 2013

L'année 2010 a été positive pour l'IAP, dont l'orientation stratégique et l'incidence n'ont cessé de s'améliorer. Le présent rapport montre comment les fonds de préadhésion ont aidé à mettre en place des institutions stables, renforçant ainsi les processus démocratiques et la primauté du droit, ainsi que les droits de l'homme et le respect et la protection des minorités. L'aide fournie au titre de l'IAP a contribué à créer les conditions d'un meilleur fonctionnement des économies de marché et a soutenu le développement d'une main-d'œuvre plus qualifiée et plus apte à occuper un emploi en cette période de crise économique. Elle a encouragé la coopération régionale et participé au développement durable et à la croissance inclusive tout en amorçant une prise de conscience de l'enjeu majeur qu'est le changement climatique. Les pays candidats ont également été mieux préparés à assumer les obligations résultant de l'adhésion à l'UE notamment à la future mise en œuvre des politiques et fonds structurels et de développement rural. L'IAP a non seulement soutenu la mise en place d'infrastructures sociales, environnementales et économiques, ainsi qu'une production agricole compétitive et une production alimentaire répondant aux normes d'hygiène et de sécurité, il a aussi continué à développer avec succès des structures et des systèmes efficaces et effectifs pour la mise en œuvre des aides de post-adhésion.

Le partenariat plus étroit, consacré par l'aide de préadhésion, avec les Balkans occidentaux et la Turquie présente aussi des avantages pour les États membres de l'UE, notamment une amélioration de la sécurité de l'approvisionnement énergétique ainsi que des importations alimentaires répondant aux normes d'hygiène et de sécurité, une plus grande sécurité aux frontières extérieures et de meilleures perspectives pour la gestion des problèmes mondiaux tels que la lutte contre le changement climatique et la pollution.

Le processus d'élargissement offre à l'UE des possibilités d'entreprendre des actions stratégiques de plus grande envergure. À cet effet et pour assurer la cohérence des politiques, la politique d'élargissement commence à s'articuler harmonieusement avec la stratégie Europe 2020. De cette façon, la politique d'élargissement est bénéfique pour l'UE, ainsi que pour les pays candidats et les candidats potentiels qu'elle aide à atteindre les objectifs stratégiques que sont la reprise économique et la croissance durable.

L'introduction d'une approche sectorielle dans les DIPP pour la période 2011-2013 entraînera une réduction du nombre de domaines d'intervention dans les pays concernés par

l'élargissement, permettra une meilleure hiérarchisation des priorités, et mettra plus clairement l'accent sur les résultats. Elle a par ailleurs permis aux pays bénéficiaires d'accorder une plus grande attention à la faisabilité, à la complémentarité et à la cohérence des interventions financées par l'IAP par rapport à leurs stratégies et plans sectoriels nationaux et à l'appui fourni à ceux-ci par d'autres donateurs. Il reste fort à faire en 2011 et au-delà pour assurer une appropriation nationale plus complète ainsi que pour recenser correctement les besoins de renforcement des capacités des pays bénéficiaires et y faire face de manière à tirer pleinement parti des bénéfices attendus de l'approche sectorielle. En ce qui concerne les domaines dans lesquels la région doit faire face à des défis mondiaux évolutifs, tels que le changement climatique, le DIPP 2011-2013 reconnaît la nécessité d'intensifier les efforts consentis au niveau national et régional pour préparer les différents pays à atténuer les effets du changement climatique et à s'y adapter. La Commission cherchera à appliquer autant que possible les principes d'alignement, de division du travail et de gestion axée sur les résultats en matière de développement.

L'UE a aussi examiné comment des partenariats plus approfondis entre elle et les institutions financières internationales et européennes pourraient contribuer à répondre aux besoins des bénéficiaires en leur proposant des partenariats renforcés et de nouveaux mécanismes de financement tels que les financements mixtes.

L'année 2010 a été caractérisée par une appropriation accrue de la part des bénéficiaires de l'IAP comme en témoigne le fait qu'ils ont joué un rôle de premier plan dans la coordination des donateurs et procédé, en vue de la conférence IAP de 2010, à leurs propres évaluations des besoins pour se préparer à l'adhésion à l'UE ainsi que pour atteindre des objectifs plus larges de développement et parvenir à la stabilité macro-économique et à la croissance durable. De plus, les bénéficiaires, notamment les coordinateurs IAP nationaux et les autorités responsables de l'intégration européenne, ont joué un rôle important, soutenant et développant des initiatives visant à améliorer la mesure des performances et à informer la population de l'incidence des fonds de l'IAP.

L'existence de perspectives crédibles d'adhésion à l'UE reste le principal moteur des réformes et de la transformation des sociétés dans les pays concernés par l'élargissement. Une utilisation efficiente et bien ciblée des fonds de l'IAP, associée à sa capacité à mobiliser des ressources auprès des institutions financières internationales, devrait contribuer à accélérer le processus d'adhésion.

Enfin, 2010 a vu le lancement d'une consultation publique sur la façon d'améliorer encore l'IAP, dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel de l'UE, de manière à produire les effets les plus positifs sur les progrès réalisés par les Balkans occidentaux, la Turquie et l'Islande, effets qui pourraient également s'avérer bénéfiques pour l'UE et ses États membres.