



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.12.2011
SEC(2011) 1463 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)

{COM(2011) 838 final}
{SEC(2011) 1462 final}

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

L'article 49 du traité sur l'Union européenne dispose que tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Les raisons justifiant la poursuite de l'élargissement de l'UE ont été réaffirmées dans les conclusions du Conseil du 14 décembre 2010: *«L'élargissement renforce la paix, la démocratie et la stabilité en Europe, sert les intérêts stratégiques de l'UE et aide celle-ci à atteindre ses objectifs stratégiques dans des domaines importants qui sont essentiels pour la reprise économique et la croissance durable»*.

À l'heure actuelle, l'UE a déjà conclu ou négocie des accords d'association avec cinq pays candidats¹ et quatre candidats potentiels². D'ici 2014, au moins un pays candidat devrait devenir État membre et certains candidats potentiels pourraient obtenir le statut de pays candidats. Le niveau de développement socioéconomique dans les pays concernés par l'élargissement, excepté l'Islande, est en général bien inférieur à la moyenne de l'UE. Il convient d'investir massivement pour aligner leur législation et leurs institutions sur les normes de l'UE, pour leur permettre de résister aux pressions concurrentielles du marché unique et d'assumer les obligations découlant de l'adhésion. De plus, la stabilité politique, la démocratie, le respect des droits de l'homme et la bonne gouvernance – autant de valeurs fondamentales de l'UE – doivent encore être renforcés. La faiblesse des institutions publiques et des capacités administratives et les disparités qui existent en ce qui concerne le niveau de développement des ressources humaines nuisent à l'efficacité et à la durabilité de l'aide déployée par l'UE.

Les pays concernés par l'élargissement ne peuvent supporter à eux seuls les coûts de toutes les réformes et de tous les investissements nécessaires à leur adhésion à l'UE. L'UE a également intérêt à ce que ces pays bénéficient d'un soutien efficace et effectif pour préparer leur éventuelle adhésion. Les besoins et la «progression vers l'adhésion» variant sensiblement d'un pays à l'autre, une formule unique d'octroi de l'aide telle que prévue par l'actuel instrument de préadhésion n'est pas la solution la plus efficace car elle ne tient pas compte des réformes que chaque pays doit engager en priorité. Pour accroître l'efficacité, il convient en outre de renforcer le caractère stratégique de l'aide de l'UE et de l'axer sur les résultats.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITÉ

La politique d'élargissement fait partie de l'action extérieure et contribue à la réalisation d'objectifs communs pour ce qui est de relever des défis globaux, d'apporter des réponses globales et de jouer un rôle de premier plan au niveau mondial.

¹ Ancienne République yougoslave de Macédoine, Croatie, Islande, Monténégro et Turquie.

² Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo (selon le statut défini par la résolution 1244/99 du Conseil de sécurité des Nations unies) et Serbie.

Les élargissements successifs de l'UE constituent de par leur nature une **mission commune** qui ne peut être remplie qu'au niveau de l'Union. Seuls les États membres agissant de concert peuvent statuer sur les demandes d'adhésion de nouveaux candidats. L'aide de préadhésion accordée dans le cadre du budget de l'UE est destinée à aider les pays candidats et les candidats potentiels à préparer leur future adhésion. L'instrument d'aide de préadhésion est conçu pour offrir aux pays concernés un «parcours d'essai» leur permettant de tester, préalablement à l'adhésion, leur capacité à remplir les exigences découlant de celle-ci. Aucun autre instrument multilatéral ou bilatéral n'est aussi complet et seule l'UE peut définir le type d'aide nécessaire pour la préparation à l'adoption de l'acquis.

Ces dernières années, les États membres de l'UE ont réduit le niveau de l'aide bilatérale qu'ils accordent aux pays candidats et aux candidats potentiels, estimant qu'une action coordonnée au niveau de l'UE est plus efficace. Environ la moitié de l'aide financière globale accordée dernièrement par l'UE aux pays concernés par l'élargissement provient du budget de l'UE. Les organisations de donateurs multilatéraux ont pour la plupart progressivement cessé d'accorder leur aide et les autres ont désormais aligné leurs programmes sur les priorités de l'UE.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

Le nouvel instrument devrait continuer à avoir pour objectif général de soutenir les pays candidats et les candidats potentiels dans leurs préparatifs d'adhésion à l'UE et de les aider à aligner progressivement leurs économies et leurs systèmes nationaux sur les normes et les politiques de l'Union européenne en fonction de leurs besoins spécifiques et de leurs programmes d'élargissement respectifs.

En ce qui concerne les résultats qu'il convient d'atteindre et les incidences escomptées, le nouvel instrument devrait poursuivre les objectifs *stratégiques* suivants:

- **soutenir les réformes politiques nécessaires pour satisfaire aux critères d'adhésion;**
- **soutenir les réformes et le développement économiques, sociaux et territoriaux en vue d'atteindre une croissance durable, intelligente et inclusive;**
- **renforcer la capacité des pays bénéficiaires à assumer les obligations découlant de l'adhésion;**
- **promouvoir l'intégration régionale et la coopération territoriale.**

Pour que le nouvel instrument puisse atteindre ces objectifs stratégiques spécifiques, il convient en outre de poursuivre les objectifs *méthodologiques* suivants («*spécifiques au règlement*»):

- continuer de renforcer le lien entre l'aide financière et le programme en matière de politique d'élargissement afin de rendre l'aide **plus stratégique**;
- accroître l'efficacité et l'efficience de l'aide et obtenir des **résultats et une incidence plus concrets et durables**;
- prévoir **plus de flexibilité** en ce qui concerne le fonctionnement de l'instrument et l'affectation de l'aide, tout en maintenant l'obligation pour les pays bénéficiaires de rendre des comptes pour chaque domaine d'action et en préservant le sentiment d'être partie prenante;
- lever davantage de fonds auprès d'autres donateurs ou du secteur privé en recourant à des **instruments de financement novateurs**;
- continuer à **simplifier** et à réduire la charge administrative liée à la gestion de l'aide financière.

4. OPTIONS ENVISAGÉES

Compte tenu du problème recensé et afin d'atteindre les objectifs stratégiques et méthodologiques spécifiques, la Commission a envisagé les options suivantes pour le futur instrument d'aide de préadhésion.

Option 1 - «aucun changement»: actuelle structure en volets conservée, ainsi que son objectif;

Option 2 - «modifier le règlement existant», avec les options suivantes:

- **sous-option 2.1 - «réduire le champ d'application et conserver les dispositions relatives à la mise en œuvre»,** en se concentrant sur les modifications juridiques et institutionnelles nécessaires pour satisfaire aux critères d'adhésion, sans engager de fonds importants pour le cofinancement d'investissements publics en faveur du développement socioéconomique;
- **sous-option 2.2 - «conserver la structure en volets et se concentrer davantage sur les investissements»** afin d'augmenter l'incidence socioéconomique dans les pays bénéficiaires et d'accélérer leurs préparatifs pour la gestion des fonds structurels, de cohésion et de développement rural;
- **sous-option 2.3 - «maintenir le champ d'application et adapter les dispositions relatives à la mise en œuvre»,** applicables tant au respect des critères d'adhésion qu'au soutien du développement socioéconomique. Adapter en outre certains aspects de la structure actuelle de l'IAP et ses modalités de mise en œuvre.

Option 3 - «concevoir un nouvel instrument». Cette option n'a pas été analysée en détail.

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

L'**incidence économique** des différentes options a été évaluée par rapport à la probabilité qu'elles: i) retardent ou accélèrent l'élargissement et, par voie de conséquence, l'incidence économique positive de l'expansion du marché intérieur; ii) maintiennent ou réduisent les coûts pour l'UE et les États membres en ce qui concerne les risques pour la sécurité et les mesures en la matière, les contrôles aux frontières et l'immigration clandestine; iii) limitent ou améliorent les possibilités d'une meilleure intégration économique, par exemple grâce à une meilleure intégration avec les réseaux transeuropéens; iv) aient une incidence positive ou négative sur la confiance des donateurs et des investisseurs dans les pays bénéficiaires.

L'**incidence sociale** des différentes options a été évaluée au regard de leurs effets probables sur la pauvreté et sur l'exclusion dans les pays concernés par l'élargissement en liaison avec les progrès accomplis sur la voie de l'adhésion et de la création des conditions pour l'obtention de meilleurs résultats économiques et de mesures susceptibles de régler ces questions. Il a également été tenu compte du risque éventuel qu'un retard dans l'adhésion pouvait entraîner dans les pays bénéficiaires en ce qui concerne les droits dans le domaine de la justice et de l'État de droit.

L'**incidence environnementale** des différentes options a été évaluée en fonction de l'augmentation probable des coûts environnementaux au cas où l'élargissement serait différé ou menacé, du fait du recours à des normes environnementales moins sévères pour créer un avantage concurrentiel dans les pays bénéficiaires et/ou en raison des retards pris dans la mise en œuvre des investissements onéreux nécessaires pour un alignement sur l'acquis de l'UE dans le domaine de l'environnement.

D'après l'évaluation, une réduction du champ d'application et un maintien des dispositions relatives à la mise en œuvre (**option 2.1**) auraient des incidences plus négatives que l'option sans changement (option 1) pour ce qui est de réduire le fossé existant en matière de développement entre les pays bénéficiaires et l'UE, ce qui retarderait l'élargissement et les effets économiques positifs qui en découleraient. Par ailleurs, cette option constituerait un moyen efficace de contribuer à la réalisation des réformes politiques nécessaires à l'adhésion. Les deux autres options, à savoir le maintien de la structure en volets et l'importance accrue accordée aux investissements (**option 2.2**) ou bien le maintien du champ d'application et l'adaptation des dispositions relatives à la mise en œuvre (**option 2.3**), devraient avoir des incidences plus positives que l'option 2.1 ou que l'option 1, même si les résultats sont différents pour chacun des aspects. L'amélioration des modalités d'octroi de l'aide, prévue dans l'option 2.3, dont l'effet serait d'augmenter l'importance, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, le poids et l'impact de l'aide, et l'accent accru mis sur la réforme de l'administration publique en vue de l'obtention de résultats plus durables, aurait dans l'ensemble, selon l'évaluation réalisée, des incidences plus positives que celles résultant d'une hausse des investissements en faveur du développement socioéconomique, prévue dans l'option 2.2.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Le tableau ci-après compare les options stratégiques au regard de l'influence qu'elles pourraient exercer sur les causes sous-jacentes du problème auquel elles devraient s'attaquer:

Incidence négative ou très négative:	- ou --
Incidence neutre:	0
Incidence positive ou très positive:	+ ou ++

Influence sur la cause sous-jacente du problème	Option 1 (aucun changement)	Option 2.1 (champ d'application réduit)	Option 2.2 (accent mis sur les investissements)	Option 2.3 (adaptation des dispositions relatives à la mise en œuvre)
Efficiency	-	-	-	++
Efficacité	0	+	+	++
Cohérence	-	-	-	++
Réduction du fossé existant en matière de développement	+	-	++	+
Renforcement des institutions	+	++	0	++
Remédie à l'hétérogénéité	0	0	+	++
L'aide devient plus:				
<i>stratégique et axée sur les résultats</i>	0	+	+	+
<i>flexible et adaptée</i>	0	0	0	+
<i>simplifiée, efficiente et efficace</i>	0	0	0	+

En conclusion, **l'option 2.3**, à savoir le maintien du champ d'application et l'adaptation des dispositions relatives à la mise en œuvre, **est privilégiée** car elle associerait les avantages (et les incidences) de l'actuel champ d'application de l'aide de préadhésion (axé sur l'adhésion avec une incidence en matière de développement socioéconomique) tout en améliorant les modalités de mise en œuvre de l'instrument pour le rendre plus stratégique, axé sur les résultats, flexible et adapté aux besoins.

7. SUIVI ET ÉVALUATION

Dans le cadre de l'option choisie, les dispositions de suivi et d'évaluation seront renforcées par rapport à la situation actuelle. Les modifications proposées amélioreront l'accent mis sur les résultats et l'alignement sur la stratégie Europe 2020. Elles prévoient - ainsi que l'a demandé le réexamen du budget - la définition d'objectifs spécifiques, mesurables et réalisables, ainsi que d'indicateurs appropriés. Les principaux macro-indicateurs seraient les suivants:

- **progrès accomplis sur la voie du respect des critères d'adhésion (chapitres ouverts ou clos) ou de la mise en œuvre des accords d'association** ainsi que le montrent notamment les rapports de suivi positifs, les indices fondés sur des enquêtes établis par des organisations internationales reconnues dans des domaines tels que l'efficacité des pouvoirs publics; la stabilité politique et l'absence de violence; ainsi que l'État de droit;
- **évolution socioéconomique**, mesurée par des indicateurs d'impact tels que l'indicateur de développement humain du PNUD en tant que mesure générale de la prospérité; les taux de chômage; les investissements étrangers directs; les échanges;
- **coopération et intégration régionales**, mesurées par des indices fondés sur des enquêtes traduisant les perceptions du niveau (tendance) de sécurité et de stabilité; ainsi que les interactions politiques, économiques et culturelles, et par des mesures indiquant l'intégration des réseaux transeuropéens.