



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.12.1999

COM(1999) 661 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPEEN**

**SUR L'ASSISTANCE COMMUNAUTAIRE AU PROCESSUS DE STABILISATION
ET D'ASSOCIATION POUR CERTAINS PAYS DE L'EUROPE DU SUD-EST
PROGRAMME CARA**

COMMUNITY ASSOCIATION AND RECONSTRUCTION ASSISTANCE

**Orientations et modalités de l'assistance à l'Albanie, à la Bosnie-Herzégovine, à la
Croatie, à l'ancienne République yougoslave de Macédoine, et à la République fédérale
de Yougoslavie, dans le cadre du futur programme CARA**

2000 - 2006

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

SUR L'ASSISTANCE COMMUNAUTAIRE AU PROCESSUS DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION POUR CERTAINS PAYS DE L'EUROPE DU SUD-EST PROGRAMME CARA COMMUNITY ASSOCIATION AND RECONSTRUCTION ASSISTANCE

Orientations et modalités de l'assistance à l'Albanie, à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à l'ancienne République yougoslave de Macédoine, et à la République fédérale de Yougoslavie, dans le cadre du futur programme CARA

2000 - 2006

1. INTRODUCTION.

La présente Communication a pour objectif de définir les grandes lignes d'orientation et les principes applicables à la mise en œuvre de la future assistance communautaire aux pays de la région : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la République Fédérale de Yougoslavie. Ces orientations visent à adapter l'assistance aux objectifs de la stratégie de l'Union européenne pour la région. Sur base de ces orientations la Commission présentera dans le courant du premier trimestre 2000 une proposition de règlement pour la mise en œuvre de l'assistance. Elle tiendra compte de l'expérience acquise par la Commission dans le passé ainsi que des remarques faites par la Cour des Comptes et par le Parlement européen. Elle fournira une base juridique et des procédures unifiées pour l'assistance à la région.

2. LES OBJECTIFS DE L'ASSISTANCE.

L'Union européenne fournit une importante assistance technique et financière aux pays des Balkans Occidentaux. Depuis 1991, la Communauté européenne a apporté près de 4.5 milliard € d'assistance à la région, y compris l'aide humanitaire et l'aide macro-financière. Depuis 1996, cette assistance, à l'exception de l'aide humanitaire, a été mise en œuvre selon les objectifs fixés en 1996 par l'approche régionale et dans le respect de la conditionnalité politique et économique instaurée par le Conseil Affaires Générales du 29 avril 1997.

Pour contribuer aux objectifs du Processus de Stabilisation et d'Association, la future assistance, doit être placée dans la perspective de l'intégration à terme, des pays de la région dans les structures de l'Union européenne. Cette perspective se réalisera graduellement par le rapprochement de ces pays à l'Union européenne ainsi que par le renforcement des liens entre les pays de la région.

Rapprocher les pays de la région à l'Union européenne.

La perspective d'intégration dans les structures de l'Union Européenne offerte aux pays de la région, constitue un tournant historique dans les relations de l'Union européenne avec ces pays. Cette perspective d'intégration à terme, passe nécessairement par la conclusion des

Accords de Stabilisation et d'Association. Ces accords constituent l'élément structurant du processus et une étape clé dans sa réalisation.

Les pays de la région devront orienter leur développement politique, économique et institutionnel vers les valeurs et les modèles sur lesquelles se fonde l'Union européenne : démocratie, respect de droits de l'Homme, Etat de droit et économie de marché. L'Union européenne, est prête à accompagner et à assister ces pays pour mettre en place les réformes nécessaires pour progresser dans cette perspective.

Les réformes pour accompagner ce développement politique économique et institutionnel ainsi que l'assistance pour les soutenir, devront désormais se placer dans le cadre d'un **partenariat** visant à impliquer et à associer davantage les pays de la région dans un processus qui leur appartient et, vis à vis duquel ils doivent assumer leur responsabilité et démontrer un ferme engagement politique.

Ce partenariat, implique la mise en place d'un **dialogue** ouvert et constructif avec les pays de la région pour définir, ensemble, les réformes qui sur le plan institutionnel et économique doivent être accomplies pour que le processus puisse progresser et la perspective d'intégration se concrétiser.

Dans un premier temps, les réformes politiques, économiques et institutionnelles qui devront être mises en place et l'assistance communautaire pour les soutenir, seront orientées de manière à rendre les pays de la région éligibles à la conclusion de ces accords. Dans cet objectif, l'assistance sera définie sur la base d'un **diagnostic** de la situation de chaque pays par rapport aux réformes qui doivent être réalisées.

Dans un deuxième temps, les pays ayant conclu des accords de Stabilisation et d'Association bénéficieront d'une assistance visant à leur permettre de remplir les engagements pris dans le cadre de ces accords de manière à progresser selon un rythme convenu avec l'Union européenne vers l'intégration à terme.

Renforcer les liens entre les pays de la région.

Un facteur fondamental pour la stabilité de la région est le renforcement des liens entre les différents pays. Les priorités de l'assistance seront de rassembler ces pays par des initiatives de portée régionale autour de projets, de structures et d'objectifs communs. Ces priorités seront également de promouvoir la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux entre eux.

Comme souligné dans la Communication de la Commission sur le Processus de Stabilisation et d'Association, « l'Union européenne est elle-même un modèle de la façon de surmonter les conflits et de promouvoir la réconciliation par une coopération étroite et la mise en commun de certaines ressources en vue de parvenir à des buts communs... »

Dans cet esprit, une **coopération régionale renforcée** doit être mise en place. Elle visera à tisser des solidarités entre les pays bénéficiaires de ce programme et entre ceux-ci et les autres pays de la région bénéficiant d'autres programmes communautaires. Elle sera mise en œuvre par des programmes multi-bénéficiaires, et des programmes de coopération transfrontalière. Cette coopération concernera les administrations nationales et locales ainsi que d'autres institutions, dans les domaines, notamment, de la culture, de l'éducation, de la formation professionnelle, de la gestion des collectivités locales et de la justice.

Une forte interdépendance entre l'assistance bilatérale et la coopération régionale sera établie. Il s'agira de placer la coopération bilatérale, autant que possible, dans la perspective du

renforcement de la coopération régionale et de promouvoir des initiatives capables de contribuer à la stabilisation et au développement économique de la région dans son ensemble. Ceci vaut, notamment, pour les domaines tels que l'énergie, l'environnement, les infrastructures, le transport et la statistique.

Des programmes régionaux visant la promotion des investissements, le développement des petites et moyennes entreprises et l'intégration commerciale seront mis en œuvre. Ces programmes devront être orientés vers le développement graduel d'un espace de libre échange et de coopération économique. Afin que le secteur privé puisse remplir son rôle de moteur principal de la croissance économique dans la région, ces programmes devront comporter des mesures visant à l'amélioration du climat d'investissement.

Une particulière importance sera attachée à la coopération régionale dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, notamment en ce qui concerne les aspects liés à la criminalité transnationale (drogues, blanchiment d'argent, trafic d'armes à feu, etc...), à la prévention d'activités illégales (p. ex. de l'immigration illégale) et à la sécurité et la protection civile.

3. UN CADRE RÉGLEMENTAIRE NOUVEAU.

Les nouvelles orientations de l'assistance et les objectifs qu'elle doit remplir exigent l'établissement de nouveaux mécanismes et de nouvelles procédures permettant de développer la nouvelle approche

La Commission a l'intention, dans les prochains mois, de proposer au Conseil l'adoption d'une nouvelle base juridique pour l'assistance à la région des Balkans Occidentaux.

Le futur règlement offrira aussi l'opportunité de traiter de certains problèmes qui ont affecté négativement l'assistance à la région, notamment, une mise en œuvre lente et des procédures complexes qui ont contribué à générer des retards. Ceci a terni l'image de l'Union européenne dans la région ainsi que l'influence diplomatique qui devrait être la sienne compte tenu l'ampleur de sa contribution. Il est nécessaire de prévoir les mécanismes appropriés qui permettent à la fois le contrôle et la responsabilité dans la gestion et la rapidité et la flexibilité dans la mise en œuvre. Il est indispensable de redresser l'image de l'Union européenne dans ce domaine et de conquérir une réputation d'efficacité dans la mise en œuvre de l'assistance.

Ce nouveau règlement permettra, également, d'unifier le cadre réglementaire pour l'assistance à la région. La coexistence de deux bases juridiques, PHARE et OBNOVA, prévoyant chacune des procédures administratives et de gestion différentes, a été source d'un grand nombre de problèmes opérationnels qui ont été à juste titre relevés par le Parlement européen et la Cour des Comptes. D'autre part des nouvelles orientations ont été développées pour adapter le programme PHARE aux nouvelles priorités de l'élargissement. Ce programme n'est ainsi plus adapté à l'assistance à la région des Balkans Occidentaux. Le programme PHARE ne sera, donc, plus applicable à la mise en œuvre de l'assistance aux pays concernés par la présente Communication.

La future assistance portera sur trois domaines prioritaires :

- Le développement des institutions et des administrations publiques dans la perspective du renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit.
- La reconstruction, le développement et les réformes économiques.

– La coopération régionale.

4. ELIGIBILITÉ ET CONDITIONNALITÉ.

4.1. Eligibilité à la participation au futur programme d'assistance.

Le respect des principes fondamentaux de la démocratie, de l'Etat de droit, et des droits de l'Homme constituent des conditions préalables pour l'établissement du partenariat et pour que les pays concernés deviennent éligibles à bénéficier du futur programme d'assistance communautaire.

4.2. Conditionnalité.

L'assistance aux pays de la région se place dans la perspective de l'intégration à terme de ces pays aux structures de l'Union Européenne. Cette perspective ne pourra se développer que sur la base de l'accomplissement de progrès dans les domaines institutionnels et économiques. Ces progrès constituent autant de conditions pour une future intégration. **Conditions de l'assistance et conditions d'intégration sont, donc, étroitement liées.**

Pour que la conditionnalité joue pleinement son rôle de promotion des réformes, elle doit être définie dans un esprit de partenariat, à travers un dialogue avec les pays concernés et sur la base d'un diagnostic sur la situation de ceux-ci.

Le niveau d'engagement des autorités concernées sur les réformes permettra de définir le contenu et l'ampleur de l'assistance. Il s'agira d'un engagement global. Des réformes ayant été jugées prioritaires dans certains secteurs, qu'il s'agisse des réformes politiques, économiques ou institutionnelles, feront l'objet de la conditionnalité et ne pourront pas être exclues de cet engagement global.

Le niveau de l'assistance devrait être évalué en fonction des progrès effectifs et concrets. Dans certains domaines, comme par exemple le commerce, un plus grand accès au marché communautaire pourrait être conditionné aux efforts des pays concernés pour promouvoir le commerce intra-régional.

L'assistance devra s'inscrire dans un programme de réformes avec des objectifs précis **par secteur** à court et à moyen terme. Elle contribuera à la réalisation de ces objectifs et sera définie en fonction de ceux-ci.

Une approche graduelle et progressive portant sur les étapes et le calendrier des réformes et de l'assistance permettra, dans le cadre du partenariat et du dialogue, de tenir compte du rythme des réformes le plus adapté à la situation du pays. Cette approche permettra d'avancer plus rapidement dans certains secteurs sans pour autant en exclure aucun.

Par ailleurs, des conditions spécifiques pourront être retenues au niveau des **projets**, de manière à assurer que le pays bénéficiaire participe de façon active et constructive à la réalisation des projets.

Le non respect de la conditionnalité entraînera des mesures différenciées pouvant aller de la suspension totale ou partielle du programme d'assistance au report de certains projets sur des exercices ultérieurs.

5. LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

5.1. La programmation.

En règle générale, l'assistance sera mise en œuvre dans le cadre de programmes nationaux et régionaux.

5.1.1. Les programmes nationaux.

Les programmes nationaux resteront le support principal de l'assistance communautaire.

Dans le cadre du partenariat, un dialogue avec les autorités nationales permettra d'évaluer, sur la base d'un diagnostic sur la situation du pays, les réformes et actions nécessaires, à court et à moyen terme, pour progresser dans la voie de la Stabilisation et de l'Association et d'établir en fonction de celles-ci les programmes annuels d'assistance.

Les programmes annuels d'assistance seront établis en contrepartie d'un **engagement** des autorités sur un programme de réformes et d'actions.

Pour réaliser les objectifs poursuivis dans les programmes de réformes, les pays bénéficiaires doivent mener une action dans la durée. C'est pourquoi, les programmes annuels d'assistance devront s'inscrire dans une **programmation indicative pluriannuelle** sur 4 ans, qui définira les montants et les priorités de l'assistance envisagée pour cette période. Cette programmation sera **adaptée** annuellement en fonction de l'évolution des réformes et de la mise en œuvre de l'assistance.

L'assistance se **concentrera** sur un nombre limité de secteurs ou des projets de grand taille, en fonction des priorités arrêtées et des contributions des autres bailleurs, dans le but de maximiser l'impact de l'assistance et d'en faciliter la gestion.

Les programmes annuels nationaux pourront inclure des projets et des initiatives en faveur des **entités locales ou d'organismes indépendants**, notamment en ce qui concerne le développement industriel et la coopération entre les entreprises locales et européennes. Dans les cas d'inéligibilité ou en l'absence d'accord avec les autorités sur un programme national, des programmes d'assistance spécifiques pourront être conclus avec des autorités locales. Pour l'élaboration des programmes en faveur de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, il sera tenu compte de façon appropriée des responsabilités respectives du Haut Représentant et du Représentant du Secrétaire Général des Nations Unies.

5.1.2. Les programmes régionaux.

L'assistance à la modernisation de l'administration, aux réformes législatives, institutionnelles et économiques, au développement des infrastructures, etc..., devra tenir compte de la dimension régionale et servir de base aux différentes initiatives dans le domaine de la coopération régionale. Les programmes nationaux d'assistance incluront les modalités de participation aux programmes régionaux.

Les programmes régionaux porteront sur une coopération de type horizontal ayant pour vocation d'impliquer tous les pays de la région (programmes multibénéficiaires) et sur une coopération visant à créer de liens entre des pays voisins (programmes transfrontaliers).

5.2. Complémentarité des autres instruments communautaires d'assistance.

L'assistance fournie par la Communauté dans d'autres domaines et dans le cadre d'autres règlements sera complémentaire et devra s'articuler avec l'assistance mise en œuvre par le futur règlement dans le cadre du partenariat. Ceci vaut en particulier pour les types d'aides suivantes qui ne seront pas couvertes par le futur règlement :

- **l'assistance humanitaire** n'est pas soumise aux critères d'éligibilité ni à la conditionnalité énoncés dans les présentes orientations. Elle n'est pas subordonnée à d'autres types d'assistance. Cependant les services de la Commission, tant au siège que sur le terrain, se coordonnent pour éviter des doubles emplois entre les deux types d'assistance et pour assurer une bonne transition entre l'aide humanitaire et l'aide à la reconstruction et au développement. Dans le futur cette coordination sera renforcée.
- **l'assistance en faveur de la démocratie** mise en œuvre sur la base du règlement du Conseil 976/99 du 29 avril, est compatible et complémentaire de celle qui sera menée dans le cadre du futur règlement. Celui ci se concentrera sur les aspects institutionnels et législatifs des réformes visant à progresser dans le renforcement de la démocratie, de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'homme et des minorités. En ce qui concerne la presse et les médias, des actions pour soutenir les médias indépendants (assistance technique et financière) seront menées dans le cadre du futur règlement. L'assistance menée sur base du règlement du Conseil 976/99 du 29 avril, poursuivra ses objectifs en s'appuyant sur des projets en faveur de la société civile et de la coopération avec les ONGs.
- **L'assistance macro-économique exceptionnelle** sous forme d'aide budgétaire et d'assistance macrofinancière vient en soutien de programmes de stabilisation et de réformes économiques menés par les pays bénéficiaires généralement dans le cadre de programmes macro-économiques appuyés par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale. Les conditions et modalités associées à sa mise en œuvre viendront en appui des programmes de réformes et d'assistance établis dans le cadre du partenariat.

5.3. Coordination.

La programmation tiendra compte de l'assistance fournie par d'autres donateurs et très particulièrement des orientations définies et des programmes d'assistance mise en œuvre par les IFIs tant au niveau sectoriel que macro-économique.

5.4. La coopération avec les Institutions Financières Internationales.

Les interventions communautaires pourront aussi prendre la forme de cofinancements de projets/programmes mis en œuvre par les Institutions Financières Internationales.

Afin d'organiser de façon transparente la coopération financière avec les Institutions Financières Internationales, la Commission entend proposer à ces dernières de convenir d'un accord cadre similaire à celui existant pour les pays candidats.

5.5. Les modèles de gestion.

L'objectif de la Commission est de développer dans un premier temps la déconcentration et, à terme, la décentralisation de la gestion dans l'objectif d'impliquer et d'associer davantage les

pays bénéficiaires à la gestion de l'assistance. Cet objectif sera poursuivi de façon graduelle en fonction de la capacité de leurs administrations à développer les ressources et les compétences nécessaires pour assumer la gestion des programmes.

L'Agence Européenne de Reconstruction devrait à l'avenir étendre le champ de ses activités, soit pour assumer les responsabilités de mise en œuvre de l'assistance dans le cadre d'une déconcentration, soit pour fournir une assistance aux administrations nationales dans le cadre d'une décentralisation. Elle pourra aussi assurer la mise en œuvre de la coopération régionale. Dans tous les cas elle devra assurer une gestion rigoureuse des programmes dans le respect des procédures communautaires.

6. LES MOYENS FINANCIERS

Compte tenu de l'état actuel des institutions, de l'économie et des infrastructures de ces cinq pays, la Communauté européenne doit consentir un effort financier en rapport avec les objectifs poursuivis.

Pour évaluer le montant de cet effort, plusieurs éléments doivent être pris en considération.

S'il est clair que l'effort financier consenti doit être à la mesure du signal politique délivré à ces pays, il ne faut pas perdre de vue que les besoins réels ne sont pas encore parfaitement définis et demandent encore un travail important d'identification qui tiendra compte aussi de la capacité d'absorption des pays concernés.

Par ailleurs, il n'est pas encore établi si tous ces pays pourront dès l'année 2000, remplir les critères d'éligibilité à ce programme.

Considérant ces éléments, une enveloppe estimative à hauteur de 5.500 million €, sous forme de dons, pour cette période (2000-2006) est envisageable. Ce montant est destiné à financer l'assistance à la région dans le cadre du futur règlement ainsi que, le cas échéant, les dons apportés dans le cadre de l'assistance macrofinancière. Lors de la présentation de la proposition pour ce nouveau règlement au début de 2000, une programmation des besoins pour la régions, appuyés sur une estimation des besoins et sous forme de fiche financière interviendra. Ce montant de 5.500 million € constitue une référence financière « politique », étant entendu que la situation d'instabilité politique dans la région ne permet pas à ce stade d'établir une fiche financière dûment justifiée.

Cette enveloppe représente une augmentation considérable par rapport aux ressources destinées à l'assistance à la région dans la période précédente. Compte tenu de la taille de cette enveloppe financière, une révision des perspectives devra être proposée, sur base d'une nouvelle programmation de l'ensemble de la rubrique 4 prévue pour février 2000.

Un tel programme exige de prévoir les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre d'un programme de telle envergure. Faute de ces ressources humaines, les difficultés rencontrées par le passé qui ont abouti à des retards dans la mise en œuvre, pourraient se reproduire.

Une partie substantielle de ce montant sera affectée à la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine, du Kosovo, de la Serbie et de la Croatie. Dans le cas de la Serbie, les conditions politiques conditionnent l'assistance à la reconstruction . Une partie importante de ce montant sera destinée à la coopération régionale.

7. CONCLUSIONS.

Ils est demandé à la Commission d'adopter ce document et de le transmettre au Conseil et au Parlement européen pour information.