



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4.6.2003
COM(2003) 329 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**RAPPORT GÉNÉRAL
SUR L'AIDE DE PRÉADHÉSION
(PHARE – ISPA – SAPARD)
EN 2001**

[SEC(2003)656]

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	3
1. Contexte	5
2. Phare: résumé	6
3. ISPA: résumé	8
4. SAPARD: résumé	10
5. Description globale du fonctionnement des instruments de préadhésion	11
5.1. Engagements et transferts de fonds.....	11
5.2. Structures de mise en œuvre dans les pays candidats	13
5.3. Décentralisation de la mise en œuvre en vertu de l'article 12 du règlement de coordination	14
6. Suivi et Évaluation	15
6.1. Phare.....	15
6.2. ISPA	17
6.3. SAPARD.....	18
7. Coordination.....	18
7.1. Généralités	18
7.2. Coordination au sein de la Commission	20
7.3. Coordination dans le pays même	20
7.4. Coordination avec la BEI et les institutions financières internationales.....	21
ANNEXE	23

RÉSUMÉ

Le présent document constitue le deuxième rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les trois instruments de préadhésion et leur coordination, au titre de l'article 13 du règlement du Conseil sur la coordination des aides de préadhésion (règlement de coordination).¹ Le règlement relatif à la coordination répartit les tâches entre les trois instruments de préadhésion:

Phare se charge des mesures prioritaires relatives à l'adoption de l'acquis communautaire, soit en améliorant la capacité administrative, soit en soutenant l'investissement connexe. Cet instrument contient également un élément de cohésion économique et sociale. Il peut appuyer des mesures dans les domaines de l'environnement et du transport si elles constituent une composante secondaire mais essentielle de programmes intégrés de développement régional ou de restructuration industrielle (1 634 millions d'€).

ISPA finance de vastes projets d'infrastructure dans les secteurs du transport et de l'environnement (1 109 millions d'€).

SAPARD finance des mesures visant à soutenir l'agriculture et le développement rural (539,6 millions d'€).

SAPARD suit une **approche de programmation** similaire à celle utilisée dans les programmes des Etats membres relatifs à l'agriculture et au développement rural, tandis que ISPA adopte une approche similaire à celle du Fonds de cohésion dans les domaines de l'environnement et du transport. Le programme Phare n'a pas de pendant direct dans les Fonds structurels de la Communauté puisqu'il se concentre sur l'adoption de l'acquis communautaire. Toutefois, la partie du programme Phare axée sur la cohésion économique et sociale est destinée à encourager des projets similaires à ceux qui sont soutenus dans le cadre du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen. Dans le même ordre d'idées, le programme de coopération transfrontalière est le miroir du programme communautaire INTERREG.

Les trois instruments sont programmés sur base des partenariats d'adhésion et des Programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis mis en place avec les pays candidats à l'adhésion. Le programme SAPARD opère sur la base d'un programme pluriannuel couvrant la période 2000-2006 tandis qu'ISPA et Phare ont un programme annuel approuvé par la Commission sur proposition des pays candidats. En ce qui concerne Phare et ISPA, les projets sont également approuvés par la Commission (délégation ou siège) avant d'être mis en œuvre.

Les trois programmes sont tous **mis en œuvre par les pays candidats**. Dans le cadre de Phare et ISPA, la Commission vérifie au préalable les dossiers des appels d'offres et des contrats. Elle confie la gestion des mesures SAPARD aux organismes de mise en œuvre créés dans les pays bénéficiaires et n'intervient pas dans la gestion de SAPARD dans les pays bénéficiaires. L'exécution des projets fait uniquement l'objet d'un contrôle ex post, comme le prévoit l'article 12 du règlement de coordination. Sur la même base juridique, Phare et ISPA envisagent de lancer un système de décentralisation étendue de la mise en œuvre (EDIS) en

¹ Règlement (CE) n° 1266/1999 du Conseil du 21 juin 1999 sur la coordination de l'assistance aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion, et modifiant le règlement (CEE) n° 3906/89, (JO L 161, 26 juin 1999, p. 68).

vertu duquel la passation des marchés par les pays candidats fera seulement l'objet d'un contrôle ex post dès leur adhésion.

L'année 2001 est la deuxième année de fonctionnement de SAPARD et ISPA. Tous les programmes SAPARD avaient déjà été approuvés en 2000, et l'un d'entre eux (Lettonie) avait été modifié en 2001. Des conventions de financement bilatérales annuelles et pluriannuelles ont été négociées et conclues (à l'exception de la Roumanie) et des allocations annuelles ont été engagées en 2000. La mise en place d'organismes de mise en œuvre SAPARD a considérablement progressé. Cinq pays candidats ont pu confier la gestion à leur organisme SAPARD, et les fonds SAPARD leur ont été transférés en 2001.

Pour Phare, l'aide destinée aux pays candidats a été attribuée conformément aux lignes directrices révisées qui ont été adoptées en 1999 et sont axées sur la préparation à l'adhésion tout en tenant compte des deux nouveaux instruments de préadhésion. Environ 30 % de l'aide a été consacrée au renforcement de la capacité institutionnelle dont le principal instrument était le jumelage (détachement d'experts d'administration des Etats membres dans les pays candidats); les 70 % restants ont été consacrés à des investissements visant à améliorer le cadre réglementaire ainsi que la cohésion économique et sociale, facilitant ainsi l'adoption de l'acquis.

La **coordination des trois instruments** repose sur une division nette des responsabilités entre les instruments, une base commune pour l'élaboration des programmes et des contacts réguliers entre les différentes parties concernées. Un comité rattaché à la direction assure la coordination entre les services de la Commission concernés. Un « Document d'assistance générale » couvrant les trois instruments a été présenté au Comité de gestion Phare qui aide la Commission à coordonner les instruments. Au niveau national, conformément à l'objectif de décentralisation, la Commission encourage vivement les pays candidats à améliorer la coordination entre leurs ministères, celle-ci étant une condition préalable à une bonne gestion future des Fonds structurels par les pays candidats.

La Commission a également eu des contacts réguliers avec la BEI et d'autres institutions financières internationales afin d'assurer une complémentarité maximale des financements de programmes et de projets. ISPA en particulier, grâce à l'accent mis sur des projets d'infrastructure à grande échelle, offre de bonnes opportunités de coopération avec d'autres sources de financement.

L'année 2001 a été la deuxième année de fonctionnement des trois instruments de préadhésion. Beaucoup de progrès ont été faits dans la mise sur pied des nouveaux instruments ISPA et SAPARD. Le programme Phare a dû être adapté pour prendre en compte les nouveaux instruments, et une attention accrue a été accordée à la cohésion économique et sociale. La coopération entre les différents services de la Commission a progressé, conformément au règlement de coordination. La mise en place des structures pour les instruments de préadhésion dans les pays candidats a également eu des répercussions importantes sur le renforcement des capacités institutionnelles et constitue une étape dans la préparation des pays candidats à la gestion des Fonds structurels.

Un document technique, qui est présenté en annexe du présent rapport, contient des sections sur la programmation et la mise en œuvre des instruments de préadhésion dans chacun des pays bénéficiaires.

1. CONTEXTE

Lors du Sommet de Luxembourg, en décembre 1998, le Conseil européen a adopté une nouvelle stratégie pour préparer les pays candidats à l'élargissement. Il a permis la mise à disposition de ressources financières supplémentaires substantielles pour faciliter l'adhésion. Le 26 mars 1999, au Conseil européen de Berlin, les chefs d'Etat et de gouvernement ont conclu un accord politique portant sur l'Agenda 2000. Les objectifs de l'Agenda 2000 étaient de renforcer les politiques communautaires et d'offrir à l'Union européenne un nouveau cadre financier pour la période 2000-2006 en vue de l'élargissement.

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin, depuis 2000 la Communauté a fait plus que doubler ses aides de préadhésion en faveur des pays candidats d'Europe centrale: comme elle le proposait dans l'Agenda 2000, 3 174 millions d'€ (chiffres de 2001) sont disponibles annuellement pendant la période 2000-2006 grâce au programme Phare et aux deux autres instruments de préadhésion, ISPA et SAPARD, qui ont été introduits en 2000. La ventilation prévue des aides communautaires de préadhésion (chiffres de 2001) était la suivante: 1 634 millions d'€ pour Phare, 1 109 millions d'€ pour ISPA et 539,6 millions d'€ pour SAPARD.

Depuis le Sommet de Nice qui a conduit à une accélération du processus de négociation en vue de l'adhésion, il est devenu extrêmement important d'utiliser de manière optimale les aides de préadhésion pour soutenir les pays candidats dans leurs efforts d'adoption de l'ensemble de l'acquis en quelques années. Si l'on prend en compte l'ampleur de la tâche à venir, il est essentiel de veiller à ce que l'aide communautaire puisse être utilisée avec un maximum d'efficacité. La coordination entre les trois instruments en est certainement un élément important.

En 2001, les négociations relatives à l'adhésion avaient débuté avec les douze premiers pays, et l'objectif affirmé au Conseil européen de Göteborg était d'achever les négociations d'ici la fin 2002 avec les pays prêts à rejoindre l'UE, afin qu'ils puissent participer aux élections parlementaires européennes de 2004. Réuni à Laeken en décembre 2001, le Conseil européen a réitéré sa détermination à « mener à bien, d'ici la fin de 2002, les négociations d'adhésion avec les pays candidats qui seront prêts, afin que ceux-ci puissent participer aux élections au Parlement européen en 2004 ».

Ce rapport couvre l'année civile 2001, la deuxième année de fonctionnement de SAPARD et ISPA. Il fournit des données sur les enveloppes financières pour chaque pays et pour chaque instrument, ainsi que sur leurs mécanismes de mise en œuvre. Enfin, il se concentre sur la coordination entre les trois instruments de préadhésion, une description détaillée de chacun d'entre eux étant disponible dans les Rapports annuels respectifs.² Ce rapport et ses annexes devraient constituer une documentation utile sur le rôle essentiel que jouent les aides de préadhésion pour préparer les pays candidats à l'adhésion.

² Rapport Phare: COM(), rapport ISPA: COM(2002) 596 final, rapport SAPARD: COM(2002) 434 final.

2. PHARE: RESUME

Le programme Phare a été lancé en 1989 pour aider la Pologne et la Hongrie, puis d'autres pays d'Europe centrale et orientale. Il se consacre entièrement à la « préadhésion » depuis 1997, en réponse au lancement du processus d'élargissement lors du Conseil européen de Luxembourg. Les grandes orientations de Phare ont été revues en 1998 pour refléter la mise en place de SAPARD pour l'agriculture et le développement rural, ainsi que celle d'ISPA pour l'infrastructure dans les domaines des transports et de l'environnement.

Les engagements au titre de Phare ont atteint au total la somme de 1 634 millions d'euros en 2001. Les opérations financées étaient les suivantes:

- **programmes nationaux: 1 091 millions d'€** dont:
 - Bulgarie: 83 millions d'€
 - République tchèque: 65 millions d'€
 - Estonie: 26 millions d'€
 - Hongrie: 90 millions d'€
 - Lettonie: 31 millions d'€
 - Lituanie: 46 millions d'€
 - Pologne: 411 millions d'€
 - Roumanie: 274 millions d'€
 - Slovaquie: 44 millions d'€
 - Slovénie: 21 millions d'€
- **Programme spécial de démantèlement nucléaire: 168 millions d'€**
- **Coopération transfrontalière: 163 millions d'€**
- **Programmes régionaux et horizontaux: 212 millions d'€**

La Commission européenne a confié aux autorités des pays candidats des responsabilités croissantes au niveau de la gestion et la mise en œuvre des programmes Phare. Cela doit leur permettre de se préparer à l'adhésion à l'Union européenne et à ses implications en termes de gestion du Fonds de cohésion et des Fonds structurels.

Au fur et à mesure que les anciens programmes Phare se sont achevés et que d'autres ont été lancés, les projets mis en œuvre en 2001 ont reposé de plus en plus sur l'approche axée sur l'adhésion exposée dans les nouvelles lignes directrices de Phare élaborées en 1998.³ Les programmes sont gérés par le biais du Fonds national et d'un nombre limité d'organismes de mise en œuvre dans chaque pays. L'UCFC (Unité centrale de financement et de passation des

³ Les « Lignes directrices pour la mise en œuvre du programme Phare dans les pays candidats, 1998-1999 » ont été adoptées en juin 1998 et couvrent les budgets Phare 1998 et 1999 [SEC (1998) 1012].

contrats) a joué un rôle clé dans chaque pays candidat en gérant tous les programmes de renforcement des capacités institutionnelles (dans certains cas, l'UCFC gère également certaines activités d'investissement). Les autres organismes de mise en œuvre sont des précurseurs des structures administratives qui seront nécessaires à la mise en œuvre des Fonds structurels après l'adhésion.

Les nouveaux mécanismes de mise en œuvre reflètent les enseignements tirés de l'application du programme Phare au cours des années antérieures et notamment la nécessité de veiller à ce qu'un nombre limité de « centres d'excellence » soient chargés de la gestion des fonds européens. Il s'agit d'une condition préalable indispensable au transfert complet par la Commission au pays candidat des responsabilités de lancement des appels d'offres et d'attribution des marchés (décentralisation étendue).

Les nouvelles orientations de Phare axées sur l'adhésion impliquent une prise en compte accrue des programmes nationaux destinés à pallier les lacunes spécifiques recensées dans les Rapports réguliers que la Commission prépare sur chaque pays candidat. En contrepartie l'importance des programmes plurinationaux doit diminuer. Ces derniers avaient auparavant pour objectif d'accroître la sensibilisation à certaines questions (tout particulièrement celles liées à l'acquis) présentant un intérêt commun pour plusieurs pays candidats. La phase de sensibilisation est terminée; il est désormais nécessaire d'aider les pays à instituer sur le terrain les moyens de mettre en œuvre l'acquis.

En 2001, la programmation s'est fondée sur les lignes directrices révisées de Phare qui ont été approuvées par la Commission en 1999.⁴ Ces lignes directrices se basent sur les changements amorcés en 1998 et tiennent compte des nouveaux règlements ISPA et SAPARD en vigueur depuis 2000. Elles soulignent également la nécessité d'utiliser Phare pour aider les pays candidats à se préparer à bénéficier des Fonds structurels après leur adhésion (cohésion économique et sociale). Elles prévoient que 30 % environ de l'aide seront consacrés au renforcement des institutions. Ce pourcentage atteignait en fait environ 40 % en 2001, avec deux grands instruments: Twinning (détachement d'experts des gouvernements et organismes des Etats membres dans les pays candidats afin d'aider ces derniers à développer les capacités de mettre en œuvre une part spécifique de l'acquis) et Twinning Light (une version à échelle réduite de Twinning introduite en 2001 et recommandée dans l'étude Phare de 2000.)⁵ Le reste de l'assistance a porté sur les investissements destinés à améliorer le cadre réglementaire (pour faciliter l'adoption de l'acquis) et à soutenir la cohésion économique et sociale.

En outre, la Commission a revu et renforcé les modalités internes de ses délégations afin qu'elles puissent superviser les appels d'offres et adjudications des autorités des pays candidats. Elle peut ainsi désormais approuver dans le pays même les appels d'offres et les adjudications organisés avec les aides Phare, par l'intermédiaire de sa délégation (évitant l'envoi au siège pour approbation). Les délégations sont également chargées de suivre l'avancement des projets dans les pays candidats.

Dans son document de stratégie 2001, la Commission européenne a défini la nécessité de disposer de capacités administratives et judiciaires suffisantes dans les pays candidats afin d'appliquer correctement l'acquis. La Commission a donc proposé de créer un plan d'action, qui devrait analyser avec chaque pays candidat l'approche choisie par ce dernier pour mettre en œuvre les priorités, et le cas échéant ses projets de renforcement des institutions.

⁴ SEC(1999) 1596.

⁵ C(2000) 3103/2.

3. ISPA: RESUME

L'« instrument structurel de préadhésion », ISPA, est l'instrument financier conçu par la Communauté européenne pour aider les dix pays bénéficiaires d'Europe centrale et orientale à satisfaire aux exigences de l'acquis communautaire dans les domaines de l'environnement et des transports.

ISPA est piloté par les partenariats pour l'adhésion et les programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis. Il suit une approche similaire à celle du Fonds de cohésion et s'applique aux secteurs de l'environnement et des transports.

Principales réalisations de 2001

Mise en œuvre de la politique environnementale communautaire et renforcement des axes de transport européens

En 2001, les crédits d'engagement ISPA au titre de la ligne budgétaire B7-020 ont principalement servi aux 94 nouveaux projets ISPA et aux deuxièmes tranches⁶ des projets approuvés en 2000 (1,109 million d'euros). 2,7 millions d'euros ont financé l'assistance technique à EDIS et 26,1 millions d'euros la préparation des projets. La Commission a approuvé 94 nouveaux projets représentant un coût total de 2,3 milliards d'euros. Le financement communautaire de ces nouveaux projets dépassera 1,1 milliard d'euros. Le solde sera cofinancé par les pays bénéficiaires (sources nationales au niveau central, régional et local) et par des institutions financières internationales (IFI). Le taux moyen de l'aide non remboursable apportée par la Communauté représentait 64 % des coûts des projets en 2001.

Dans le domaine de l'**environnement**, l'aide d'ISPA a pour objectif de contribuer à la mise en œuvre de la politique communautaire en matière d'environnement. Afin de maximiser l'effet des aides communautaires sur la réalisation des objectifs en matière de législation environnementale, ISPA concernera essentiellement dans un premier temps les directives environnementales exigeant des investissements lourds, c'est-à-dire celles qui sont les plus coûteuses à respecter. Elles concernent les quatre domaines suivants:

- approvisionnement en eau potable
- traitements sanitaires
- gestion des déchets solides et dangereux
- amélioration de la qualité de l'air

Cette année, 51,92 % du budget ISPA ont été consacrés à des projets environnementaux. Plus de la moitié des fonds ISPA destinés à l'environnement en 2001 ont servi à financer des projets de traitement des eaux usées. Les projets avaient pour objectif premier d'étendre, de remplacer ou de réparer les réseaux d'assainissement existants dans les pays bénéficiaires. Quelque 26 % des fonds ont été alloués à des projets d'approvisionnement en eau potable, dont la majorité allait de pair avec des projets de traitement des eaux usées. 15 % environ des

⁶ Les engagements pour les mesures ISPA sont divisés en tranches annuelles. En d'autres termes, les fonds engagés sont répartis sur au moins deux ans. Par conséquent, les engagements relevant de l'exercice budgétaire 2001 incluent également les deuxièmes tranches de certains projets décidés en 2000.

fonds destinés à ce secteur ont servi à la gestion des déchets solides et, au premier chef, à des projets de décharge.

La composante **transports** d'ISPA est orientée vers la construction du futur réseau transeuropéen de transports (décision 1692/96 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996), tel que défini dans le rapport EBIT (Evaluation des besoins en infrastructure de transport), qui s'étendra aux pays bénéficiaires d'Europe centrale. Parallèlement au réseau EBIT, la priorité devrait être donnée au développement intégré des dix corridors pan-européens de transport avalisés par la troisième conférence pan-européenne des transports qui s'est tenue à Helsinki en juin 1997.

Les fonds ISPA dépensés dans ce secteur en 2001 se sont concentrés sur l'extension du réseau EBIT. 57,5 % des fonds consacrés au secteur des transports ont été alloués à des projets de construction et d'amélioration des routes afin de répondre aux normes de l'UE en termes de capacités et de sécurité. Environ 40 % des fonds ont financé des projets destinés à la rénovation et l'amélioration des infrastructures ferroviaires existantes afin de les aligner sur les normes de l'UE.

La Communauté fournit, par le biais d'ISPA, une assistance financière aux projets environnementaux nécessitant des investissements particulièrement élevés dans l'infrastructure, principalement pour l'alimentation en eau et le traitement des eaux usées, ainsi que la gestion des déchets. En outre, ISPA est apparu comme un instrument efficace pour aider les pays candidats à mieux comprendre et mettre en œuvre la législation environnementale clé.

En 2001, ISPA a fourni une assistance technique aux pays candidats afin d'améliorer, par la formation, leurs capacités à mettre en œuvre la législation environnementale horizontale, et notamment les directives relatives à l'évaluation de l'impact sur l'environnement (85/337/CEE et 97/11/CE). En demandant une évaluation des effets potentiels des projets ISPA sur les zones sensibles d'un point de vue environnemental, la Commission a aidé les pays candidats à comprendre la législation protégeant les oiseaux et les habitats sauvages. En outre, une aide supplémentaire a été fournie pour aider les pays candidats à éviter les dommages irréversibles dans des zones qui pourraient faire partie d'un futur réseau Natura 2000.

Dans le secteur des transports, le rôle d'ISPA a été de contribuer à la construction du futur réseau transeuropéen des transports et de soutenir les interconnexions et l'interopérabilité entre les réseaux nationaux d'une part, et entre ces derniers et le réseau de l'UE d'autre part.

Renforcement des capacités administratives en vue de la gestion du projet

Les projets à financer par le biais d'ISPA doivent être compatibles avec les politiques communautaires et respecter les règles de la concurrence et de l'adjudication publique. Toutefois, les pays candidats ont éprouvé des difficultés à appliquer ces normes élevées aux procédures d'appel d'offres et d'adjudication, ce qui a retardé la mise en œuvre des projets. Afin de réparer ces lacunes, la Commission a organisé en 2001 divers séminaires de formation et d'autres initiatives destinées à améliorer les capacités des pays candidats en matière d'appel d'offres et d'adjudication, et à garantir leur respect des règles communautaires. Les activités se poursuivront en 2002.

La Commission a également adopté des mesures d'assistance technique pour débloquer des fonds en faveur de la préparation de projets de qualité. Avec les décisions prises en 2000 et

2001, un total de 59,9 millions d'€ a été alloué à 30 mesures d'assistance technique pour renforcer la liste de projets prévus en 2002 et au-delà. Ces mesures incluent le soutien à la préparation de projets qui seront financés par le Fonds de cohésion après l'adhésion.

Systemes de gestion et contrôle financiers

En 2001, la Commission a entrepris des audits du système afin d'évaluer dans quelle mesure les pays candidats ont mis en place des systèmes de gestion et de contrôle conformes aux exigences visées dans le règlement ISPA.⁷ D'après ces audits, les pays candidats ont fait des efforts importants pour créer des systèmes de gestion et de contrôle, mais des mesures supplémentaires doivent être prises dans certaines zones centrales. Les pays candidats étudient actuellement les observations et les recommandations incluses dans les rapports d'audit. En 2002, les services d'audit de la Commission assureront le suivi de ces actions.

L'assistance technique a été accordée pour préparer les pays candidats au système de décentralisation étendue de la mise en œuvre (EDIS). La préparation d'EDIS se concentre sur la conformité des systèmes de gestion et contrôle financiers aux normes requises, ainsi que la pertinence des procédures d'appel d'offres et d'adjudication.

4. SAPARD: RESUME

Bénéficiant d'un support financier du budget communautaire s'élevant à plus d'un demi-milliard d'euros par an pour la période 2000-2006, les principales priorités de SAPARD, comme le stipule le règlement SAPARD,⁸ sont de contribuer à la mise en œuvre de l'acquis communautaire concernant la politique agricole commune et les politiques connexes, et de résoudre les problèmes prioritaires et spécifiques d'adaptation à long terme du secteur de l'agriculture et des zones rurales des pays candidats. Outre la production agricole primaire, les projets destinés à améliorer la transformation des produits, leur commercialisation et leur qualité peuvent bénéficier d'une aide, ainsi que toute autre mesure de développement rural à caractère plus général.

Dans le cadre de SAPARD, l'aide est octroyée sur base d'un simple programme de développement agricole et rural des pays candidats pour la période 2000-2006. Le contenu de chaque programme reflète les priorités définies par les autorités nationales, en fonction des circonstances particulières et des besoins respectifs de leur pays, dans les limites établies par le règlement SAPARD.

Les programmes SAPARD sont dans une large mesure comparables aux programmes pour l'agriculture et le développement rural des États membres. L'élaboration du programme s'est avérée être un tout nouvel exercice pour les administrations des pays candidats qui ont été chargées de les élaborer. Les programmes relatifs aux dix pays ont néanmoins été prêts et approuvés par la Commission à l'automne 2000, et l'un d'entre eux (Lettonie) a été modifié en 2001, principalement pour prendre en compte les travaux associés au transfert de la gestion à l'organisme SAPARD.

⁷ Règlement (CE) n° 1267/1999, tel que modifié.

⁸ Règlement (CE) n° 1268/1999 du Conseil du 21 juin 1999 relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion (JO n° L 161 du 26 juin 1999, p.87).

Contrairement à l'approche suivie pour les deux autres instruments de préadhésion, Phare et ISPA, dans lesquels la Commission gère au moins quelques éléments clés, dans le cadre de SAPARD elle ne s'occupe ni de la gestion, ni même de la sélection des projets. Une autre stratégie a été choisie pour SAPARD, en vertu de laquelle les autorités nationales des pays candidats assument l'entière responsabilité par le biais d'une gestion entièrement « décentralisée ». Ce choix a été fait pour permettre de réaliser les objectifs sous-jacents de l'instrument SAPARD. Ces objectifs étaient la mise en œuvre de nombreux projets à petite échelle dans toutes les zones rurales de chaque pays et la création de structures qui soient capables de respecter l'acquis dès l'adhésion. Toutefois, cette approche nécessitait de franchir au préalable deux grandes étapes avant qu'une aide puisse être octroyée.

La première étape était essentiellement d'ordre réglementaire. En raison du caractère récent de l'instrument, une nouvelle législation communautaire devait être prévue. Il était également nécessaire de négocier avec les pays candidats un ensemble pertinent de dispositions couvrant tous les aspects concernant l'utilisation des fonds, le contrôle et l'obligation de rendre des comptes. Ces dispositions ont été inscrites dans les conventions de financement pluriannuelles conclues avec chacun d'entre eux. Les négociations étaient achevées dès la fin 2001; toutes les conventions de financement annuelles et pluriannuelles bilatérales étaient adoptées (à l'exception de la Roumanie), et les allocations annuelles de 2000 étaient engagées.

Le second exercice consistait en la création, dans chaque pays candidat, d'un organisme capable de mettre en œuvre SAPARD dans le respect des dispositions légales convenues dans les conventions de financement pluriannuelles. Dès la fin 2001, une somme considérable de travail avait été accomplie par les pays candidats afin qu'ils construisent leurs organismes SAPARD, et la Commission avait décidé de transférer la gestion aux autorités nationales dans cinq pays sur dix. La somme de 30,5 millions d'€ a donc été transférée à ces pays à cette époque: 30,47 millions d'€ sous la forme de paiements courants et 21 570 € sous la forme de remboursements à l'Estonie pour le troisième trimestre 2001.⁹

5. DESCRIPTION GLOBALE DU FONCTIONNEMENT DES INSTRUMENTS DE PREADHESION

5.1. Engagements et transferts de fonds

Avant que les fonds des trois instruments ne puissent être effectivement transférés aux pays concernés, plusieurs conditions sont requises:

- une décision de la Commission, afin qu'ils soient inscrits au budget.
- un accord-cadre (accords-cadres existant pour Phare, étendus à ISPA, et nouvel accord de financement pluriannuel pour SAPARD), et
- une convention (ou un protocole) de financement bilatéral(e) annuel(le) déterminant le montant de l'engagement financier de la Communauté pour la mesure concernée en faveur du pays bénéficiaire, c'est-à-dire stipulant les droits et les obligations des deux parties.

⁹ Le remboursement à la Bulgarie (411 153 €) a été effectué en février 2002, après réception d'informations concernant des modifications dans les effectifs de l'organisme SAPARD demandées par la Commission.

Toutefois, les procédures conduisant à la prise de décision et à l'engagement des fonds varient en fonction des instruments. Ces diverses étapes sont, en résumé, les suivantes:

Phare

Accord-cadre signé entre la Commission et chaque pays (existe pour chaque pays depuis plusieurs années).

Programmation annuelle par priorité définie dans les rapports réguliers et les partenariats pour l'adhésion.

Elaboration par les pays candidats de projets de programmes et de fiches de projets pour que la Commission puisse émettre des commentaires et prendre une décision finale.

Propositions de financement pour les programmes nationaux annuels préparés par la DG Elargissement; consultations d'autres services de la Commission et présentation au Comité de gestion Phare pour avis.

Décision de la Commission.

Engagement des fonds.

Signature du protocole de financement annuel par le pays candidat et la Commission; échange de lettres sur les fiches de projets.

Premier transfert de fonds (paiement anticipé de 20 %) à la demande du Fonds national.

ISPA

Extension des accords-cadres existants pour Phare à ISPA.

Préparation des stratégies nationales ISPA concernant les transports et l'environnement par les pays, consultation d'autres services de la Commission et approbation des stratégies par la Commission.

Identification et préparation de projets par les pays.

Soumission du projet à l'aide du formulaire type, acceptation (c'est-à-dire vérification que le dossier est complet) et évaluation.

Proposition de financement pour chaque projet, élaborée par la DG Politique régionale, soumise à une consultation interservices et présentée au Comité de gestion ISPA pour avis.

Décision de la Commission (pour chaque projet).

Engagement des fonds (un projet peut bénéficier d'engagements de différentes années - ex.: programmes ISPA 2000 et 2001).

Signature du protocole de financement (pour chaque projet).

Premier transfert de fonds (10 %).

En 2001, les crédits d'engagement ISPA au titre de la ligne budgétaire B7-020 ont principalement servi aux 94 nouveaux projets ISPA et aux deuxièmes tranches des projets

approuvés en 2000 (1,109 milliard d'euros). Les sommes engagées à partir du budget B7-020 2001 ont été divisées également entre les secteurs de l'environnement (52 %) et des transports (48 %).

SAPARD

Soumission à la Commission d'un projet de plan pour l'agriculture et le développement rural (PDR) pour la période 2000-2006 par chaque pays avant fin 1999.

Consultations interservices des services de la Commission et consultations de chaque pays.

Accord avec le pays sur le plan.

Consultation interservices finale des services de la Commission.

Soumission du plan au Comité STAR (de gestion) pour avis.

Adoption formelle par la Commission d'un programme pour l'agriculture et le développement rural.

Décision de la Commission visant à autoriser la signature des conventions de financement pluriannuelle et annuelle.

Signature des conventions de financement pluriannuelle et annuelle.

Engagement de la dotation annuelle pour l'instrument SAPARD.

Conclusion des conventions de financement pluriannuelle et annuelle.

Décision formelle de la Commission conférant la gestion de l'aide aux organismes de mise en œuvre.

Premier versement au pays (49 % maximum de la première dotation annuelle).

Pour garantir une protection efficace des intérêts financiers et pour lutter contre la fraude et d'autres irrégularités, les décisions de financement et les conventions et contrats adoptés en vertu de celles-ci prévoient, pour tous les instruments de préadhésion, un suivi et un contrôle financier assurés par la Commission et la Cour des comptes, le cas échéant, sur place.

5.2. Structures de mise en œuvre dans les pays candidats

Les fonds de chacun des trois instruments de préadhésion seront acheminés par le biais du Fonds national, établi sous les auspices du ministère des finances de chaque pays, sous la responsabilité de l'ordonnateur national.

La mise en œuvre concrète des programmes Phare et ISPA est confiée à des organismes de mise en œuvre (tels que l'UCFC, Unité centrale de financement et de passation de contrats) qui reçoivent les fonds du Fonds national (à moins que le Fonds national n'agisse comme agent payeur). Les délégations de la CE doivent approuver les documents d'appels d'offres avant que ceux-ci ne soient lancés ou que les marchés ne soient signés. Les projets que finance ISPA sont de grands projets d'infrastructure dont la mise en œuvre s'étend sur plusieurs années. De véritables progrès dans la mise en œuvre sur le terrain requièrent, comme c'est le cas pour tout investissement majeur dans une infrastructure publique, une

préparation très soignée, comprenant des dossiers d'appel d'offres et des procédures (respectant scrupuleusement les règles communautaires applicables aux marchés publics). Les premiers paiements substantiels (environ 200 millions d'€) ont été effectués en 2001, car les premiers projets ISPA n'ont pas été approuvés avant la fin 2000. Ces paiements couvrent 21 % des montants engagés en 2000. À l'heure actuelle, les procédures de gestion des mesures financées par ISPA requièrent un contrôle ex ante. En d'autres termes, des décisions relatives aux marchés et à la passation de contrats sont prises par le pouvoir adjudicateur et soumises pour approbation à la délégation de la CE dans le pays bénéficiaire.

Contrairement à Phare et ISPA qui utilisent au maximum les accords existants et les structures créées dans le cadre du système de mise en œuvre décentralisée (DIS), SAPARD est mis en œuvre sur une base totalement décentralisée dès le départ, dans la mesure où toutes les conditions nécessaires sont réunies.

Une telle délégation de la mission de gestion implique que chaque pays candidat élabore les systèmes de contrôle et de gestion pertinents qui devront être approuvés au niveau national par les services de l'ordonnateur national. Une fois ces conditions satisfaites, les services de la Commission effectuent un contrôle de conformité avant que la Commission ne décide effectivement de déléguer la gestion financière. Le règlement 2222/2000¹⁰ de la Commission, modifié par le règlement 2252/2001¹¹ de la Commission, fixe les modalités d'application de ce transfert de gestion. Les pays sont tous actuellement en train de mettre en place les structures institutionnelles requises pour la gestion de SAPARD. Cinq pays candidats ont pu obtenir une décision concernant le transfert de gestion avant la fin 2001. Toutefois, ces décisions ne concernent pas l'ensemble de mesures couvertes par les programmes SAPARD, et des interventions sont en cours pour compléter ce processus.

5.3. Décentralisation de la mise en œuvre en vertu de l'article 12 du règlement de coordination

En 2001, Phare et ISPA ont été mis en œuvre par le biais du système de mise en œuvre décentralisé (DIS), introduit pour Phare en 1990 et révisé en 1998. À la lumière des conclusions du Sommet européen de Nice, la Commission et les pays candidats vont accélérer leurs efforts pour transférer de plus en plus de responsabilités de gestion aux pays candidats. L'objectif poursuivi par la Commission est que les pays candidats susceptibles de rejoindre l'UE en 2004 passent en 2003 à la dernière étape du système de décentralisation étendue de la mise en œuvre (EDIS).

Le règlement de coordination fournit donc la base légale pour « déroger à l'exigence de procédure d'approbation ex ante de la Commission lors de la sélection des projets, des appels d'offres et de l'attribution des marchés par les pays candidats » (article 12). Cette situation de dérogation à l'approbation ex ante de la Commission est appelée ci-après système de décentralisation étendue de la mise en œuvre (EDIS). La progression vers EDIS est exposée

¹⁰ Règlement (CE) no 2222/2000 de la Commission du 7 juin 2000 fixant les règles financières d'application du règlement (CE) n° 1268/1999 du Conseil relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion.

¹¹ Règlement (CE) n° 2252/2001 de la Commission du 20 novembre 2001 modifiant le règlement (CE) n° 2222/2000 du 7 juin 2000 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1268/1999 du Conseil relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale au cours de la période de préadhésion.

dans les documents « Préparation au système de décentralisation étendue de la mise en œuvre des programmes Phare et ISPA » envoyée aux futurs membres en décembre 2000 et « Schéma EDIS pour ISPA et Phare » envoyé aux futurs membres en octobre 2001. Ce dernier document décrit les différentes procédures conduisant au système EDIS. Les étapes I, II et III relèvent de la responsabilité des pays candidats; elles évaluent les lacunes, s'efforcent de les combler et évaluent la conformité aux normes. La quatrième étape est la préparation à la décision de la Commission et relève de la responsabilité de cette dernière. En 2001 les pays candidats ont amorcé les activités préparatoires et certains d'entre eux se sont engagés dans la première étape.

6. SUIVI ET ÉVALUATION

6.1. Phare

Évaluation ex ante

Puisque le cycle de programmation Phare 2003 est le dernier pour le « Groupe de Laeken » des pays candidats, il annoncera une mutation au niveau des opérations de Phare, et les mécanismes de Phare devront s'adapter à un nouvel ensemble de besoins.

Les premières mesures ont été lancées en 2001. Elles préparaient une évaluation ex ante (prévue en 2002) des mécanismes de programmation de Phare en 2004 et ultérieurement. L'évaluation se fondera sur une analyse des leçons tirées de l'actuelle méthode de programmation Phare et sur un examen des mécanismes de programmation dans le cas d'interventions comparables.

Un élément clé de cette évaluation sera le rapport sur la programmation et la conception de projets préparé en 2001 par le contractant responsable des rapports de suivi et d'évaluation de 1996 à 2001 et couvrant les projets financés de 1990 à 1999. Le contractant a conclu que ces projets souffraient souvent d'objectifs imprécis, de structures logiques faibles sur le plan technique et d'indicateurs insuffisants.

Des mesures correctrices incluant la vérification systématique de ces caractéristiques durant le stade de formulation du projet ont été introduites en 2002.

Suivi et évaluation intermédiaire

Suite à la réorientation de Phare vers une stratégie de préadhésion et à la décentralisation de la gestion, le système de suivi et d'évaluation de Phare, auparavant centralisé, a été remplacé en septembre 2000 par un système décentralisé de suivi et un système d'évaluation intermédiaire. La révision se base sur un partage des responsabilités: les pays candidats sont responsables du suivi des progrès des mesures Phare, tandis que la Commission reste responsable de l'évaluation des progrès à partir des évaluations intermédiaires sectorielles régulièrement entreprises par des évaluateurs indépendants.

De nouvelles structures de suivi (comité mixte de suivi et sous-comités de suivi sectoriel) ont été créées dans chaque pays candidat. Le Comité de suivi Phare joue également le rôle de comité mixte de suivi pour les trois instruments d'adhésion. C'est à lui que sont soumis les rapports annuels du comité de suivi de chaque instrument.

Un nouveau contractant a entrepris des évaluations intermédiaires depuis juillet 2001 grâce aux bureaux (employant des évaluateurs européens et locaux) établis en Bulgarie, Estonie,

Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie et Slovénie. Le bureau central basé à Bruxelles est également responsable du suivi et de l'évaluation des programmes multinationaux et multibénéficiaires.

Le programme Phare de suivi et d'évaluation intermédiaire fournit aux parties impliquées dans la gestion du programme une évaluation régulière et fiable de la mise en œuvre de toutes les mesures en cours de deux manières: rapports de suivi élaborés par les organismes de mise en œuvre qui reflètent l'avis des parties prenantes, et rapports d'évaluation intermédiaire qui reflètent l'avis indépendant des évaluateurs.

En 2001, 42 rapports de suivi et d'évaluation basés sur l'ancien programme de suivi et d'évaluation ont été publiés, couvrant tous les secteurs de l'assistance Phare. En outre, 25 rapports d'évaluation intermédiaire sectorielle ont été produits à partir de rapports de suivi sectoriel élaborés par les organismes de mise en œuvre et à partir des collectes de données et entretiens entrepris par les évaluateurs.

D'après les observations, la programmation Phare génère dans l'ensemble des projets dont les priorités correspondent à celles des partenariats pour l'adhésion et tiennent compte des rapports réguliers et des plans d'action.

Un nombre conséquent de projets sont mal conçus ou préparés, et se caractérisent par des objectifs vagues, des indicateurs imprécis, la relative ignorance des leçons passées et l'absence d'études de faisabilité. De l'avis des évaluateurs, les résultats de Phare dépendent davantage des capacités pratiques de ceux qui exécutent le programme que de la conception réussie du projet. Les évaluateurs soulignent également (malgré l'amélioration des capacités administratives des projets) la mauvaise gestion des finances et du temps, et la difficulté à recruter et conserver des spécialistes.

L'évaluation intermédiaire est elle-même acceptée par la plupart des pays candidats bénéficiaires en tant que partie intégrante du cycle de gestion du projet. Les rapports sont étudiés attentivement, génèrent des débats positifs entre les parties prenantes, et leurs recommandations bénéficient d'une attention soutenue. Le respect de leurs conclusions et recommandations a de nombreux effets bénéfiques. Ces effets incluent des changements institutionnels dans les organismes de mise en œuvre; une meilleure coordination parmi et entre les ministères et les donateurs; une conception améliorée des projets; une réaffectation des ressources; des cofinancements supplémentaires; et une attention accrue à la pérennité des projets. Le respect des recommandations entraîne également la diffusion d'une culture d'évaluation qui encourage la fiabilité et une gestion financière saine; l'amélioration des capacités de suivi et donc de gestion; et le développement d'une approche réellement participative de l'évaluation de la part de toutes les parties prenantes. À cet égard, l'implication étroite des délégations a eu un impact considérable sur la qualité des résultats des évaluations intermédiaires.

Le système des évaluations intermédiaires est adapté en 2002 afin de garantir la gestion financière saine des mesures Phare. Un nouveau guide d'évaluation intermédiaire a été publié à la mi-2002. L'équipe d'évaluation intermédiaire devrait publier en 2002 quelque 70 rapports sur l'assistance Phare aux dix pays candidats bénéficiant des fonds Phare. Cette équipe aidera aussi à mettre en place des programmes d'évaluation pour les trois autres pays candidats, Chypre, Malte et la Turquie.

Evaluation ex post

Au cours du second semestre 2001, la DG Elargissement a préparé et mis en œuvre le processus d'adjudication, et a lancé une évaluation ex post portant sur un échantillon de l'assistance Phare (1 million d'euros). Le contrat devrait prendre effet en janvier 2002. L'échantillon sélectionné pour l'évaluation est le soutien Phare accordé au « groupe de Laeken » des pays candidats, c'est-à-dire les programmes nationaux lancés en 1997-1998 en Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie et Slovénie et devant s'achever fin 2001.

Cet exercice diffère des évaluations ex post antérieures (entreprises par EuropeAid) dans la mesure où il est intersectoriel et organisé sur une base nationale. Il réunit en fait dix évaluations ex post nationales distinctes.

Les aspects organisationnels incluaient également la nomination officielle d'un évaluateur national par le CNA; l'approbation par cet évaluateur des termes de référence de chaque pays; et la nomination dans chaque pays d'évaluateurs locaux « externes », qui doivent fournir des rapports sous la supervision de l'évaluateur national sélectionné. Cette organisation implique un renforcement des capacités d'évaluation locales basé sur un apprentissage pratique, des ateliers de formation et un programme d'enseignement par voie électronique.

6.2. ISPA

Tous les projets ISPA sont régis par les dispositions du règlement ISPA et par la convention de financement conclue pour chaque mesure ISPA tant en ce qui concerne le suivi que l'évaluation. L'état d'avancement de la mise en œuvre fait l'objet d'un examen systématique et périodique des services de la Commission, notamment par l'intermédiaire des comités de suivi. Ces comités se réunissent deux fois l'an, à l'initiative des autorités nationales.

Des données statistiques permettant de contrôler les progrès physiques et financiers servent d'indicateurs utiles pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des projets et les impacts économiques et sociaux plus vastes d'ISPA. Le coordinateur national d'ISPA est responsable de l'organisation des comités de suivi.

Ces comités sont notamment chargés de:

- superviser la mise en œuvre globale des projets ISPA dans le pays;
- superviser la mise en œuvre de chaque projet ISPA dans le pays bénéficiaire (ce suivi aura recours à des indicateurs financiers et physiques);
- analyser les rapports sur l'état d'avancement des projets et approuver les rapports annuels d'avancement;
- soumettre à l'approbation de la Commission tout ajustement des montants et conditions qui pourrait se révéler nécessaire au vu des résultats du suivi;
- décider, avec l'accord de la Commission, de toute attribution de compétence supplémentaire au comité.

Les deux premières réunions des comités de suivi ont eu lieu en 2001 dans tous les pays candidats. Des résumés de ces réunions sont transmis au comité de gestion ISPA.

Les exigences de l'évaluation ex post figurent dans la Section XIII de l'annexe au protocole de financement, conclu pour chaque projet entre la Commission et l'État bénéficiant d'ISPA. Cette section déclare que, une fois les projets terminés, la Commission et les pays bénéficiaires examinent la manière dont ils ont été exécutés, y compris l'efficacité de l'utilisation des ressources. L'évaluation porte également sur l'incidence réelle de leur mise en œuvre afin d'apprécier si les objectifs initiaux ont été atteints. Cette évaluation étudiera notamment la contribution des mesures à l'application des politiques communautaires environnementales ou à l'extension des réseaux transeuropéens et aux politiques communes des transports. Elle examinera également l'impact environnemental de ces mesures.

L'analyse ex post ne devrait pas avoir lieu immédiatement après la clôture d'un projet d'investissement. En effet, une période suffisante d'essai et de fonctionnement normal est nécessaire avant d'entreprendre une analyse technique et économique approfondie. La Commission estime qu'une analyse ex post à part entière ne peut débuter que deux à quatre ans après la fin des travaux. Étant donné le stade précoce de la mise en œuvre d'ISPA, aucune évaluation ex post n'a encore été lancée.

6.3. SAPARD

La mise en œuvre des programmes SAPARD est subordonnée aux dispositions de la convention pluriannuelle de financement s'agissant du suivi et de l'évaluation. En vertu de ces dispositions, un comité de suivi a été créé pour chaque programme SAPARD, et chacun de ces comités doit se réunir une à deux fois en 2001. Dans le cadre de leurs travaux initiaux, les comités ont discuté et pris des décisions, comme prévu à la section B, article 7, de la convention pluriannuelle de financement, sur des points tels que les règles de procédure, les critères de sélection et de classement, les indicateurs de suivi, la préparation de l'évaluation à mi-parcours et les modifications à apporter aux programmes.

En outre, les services de la Commission ont étroitement collaboré avec les pays bénéficiaires pour préparer les systèmes de suivi et d'évaluation. Un séminaire a été tenu pour assurer la formation de ces pays aux techniques de suivi en usage dans les pays membres et la Commission a conçu une plateforme minimale d'indicateurs de suivi que les pays bénéficiaires de SAPARD ont été invités à appliquer. C'est sur cette base que tous les pays ont élaboré leurs systèmes de suivi, qui ont été examinés et approuvés par les comités de suivi. Les dispositions concernées comprennent un ensemble d'indicateurs de suivi décrits dans les programmes ainsi qu'un jeu de tableaux de suivi à remplir et actualiser en vue des réunions des comités de suivi.

De la même manière, deux séminaires ont été consacrés à l'évaluation des programmes SAPARD. Chacun d'entre eux impliquait la participation de représentants des cinq pays candidats.

7. COORDINATION

7.1. Généralités

Comme le stipule le règlement (CE) n°1266/99 du Conseil, la Commission assure une coordination étroite entre les trois instruments de préadhésion. Le règlement délimite précisément le domaine dans lequel chaque instrument peut apporter des aides, minimisant ainsi tout risque de chevauchement éventuel entre les différents instruments:

- Phare se charge des mesures prioritaires liées à l'adoption de l'acquis communautaire, soit en renforçant la capacité administrative, soit en soutenant des investissements connexes. Cet instrument contient également un élément de cohésion économique et sociale. Il peut soutenir des mesures dans les domaines de l'environnement et des transports à condition qu'elles constituent une composante secondaire mais essentielle de programmes intégrés de développement régional ou de restructuration industrielle.
- ISPA finance de vastes projets d'infrastructure dans les secteurs des transports et de l'environnement.
- SAPARD finance les mesures relatives au soutien de l'agriculture et du développement rural.

Le comité de gestion Phare joue un rôle essentiel de coordination générale. Conformément à l'article 9 du règlement de coordination, il doit assister la Commission dans sa tâche de coordination des interventions au titre des trois instruments. La Commission doit informer le comité des dotations financières indicatives par pays et par instrument de préadhésion, ainsi que des mesures prises en ce qui concerne la coordination avec la BEI, avec d'autres instruments communautaires et les IFI. Ces informations sont fournies au comité dans le Document d'assistance générale 2001. De plus, le comité est informé des décisions par lesquelles la Commission confère aux organismes de mise en œuvre des pays candidats la gestion de l'aide sur une base décentralisée, conformément à l'article 12 du règlement de coordination.

Au niveau de la programmation, les partenariats pour l'adhésion (un pour chacun des dix pays candidats), adoptés par le Conseil du 13 novembre 2001, restent le cadre général dans lequel s'inscrivent les aides octroyées au titre des trois instruments de préadhésion. Dans le cas de Phare, ils sont complétés par les plans nationaux de développement et, dans le cas d'ISPA, par les stratégies nationales pour l'environnement et les transports. Les projets SAPARD seront sélectionnés sur la base des programmes de développement rural pour la période 2000-2006, préparés à l'aide des plans des pays candidats et approuvés pour chacun de ces pays par la Commission en 2000.

Afin d'éviter d'éventuels chevauchements entre les opérations bénéficiant de l'aide de SAPARD ou de Phare (en particulier les programmes Phare de cohésion économique et sociale et de coopération transfrontalière, pour lesquels une approche plus programmatique sera adoptée, y compris l'établissement de « régimes »), des dispositions adéquates sont reprises dans les conventions et les documents de programmation concernés:

- Pour Phare, toute décision de financement ou proposition de financement mentionne, à dater de 2001, que le « Le coordonnateur national de l'aide et l'ordonnateur national seront conjointement responsables de la coordination entre Phare (y compris la coopération transfrontalière Phare), ISPA et SAPARD. »
- Pour SAPARD, les conventions de financement pluriannuelles qui ont été signées avec les 10 pays candidats prévoient, sous la section C, article premier, que la Commission et [le pays candidat] assurent la coordination des aides octroyées au titre du programme, d'ISPA, de Phare, de la Banque européenne d'investissement (BEI) et d'autres instruments financiers internationaux. Le pays candidat veille notamment à ce que les dépenses ne puissent bénéficier de plusieurs concours lorsqu'un projet SAPARD, en raison de sa nature, pourrait également être admis en tout ou partie au

bénéfice d'un des autres instruments mentionnés précédemment (notamment au moyen de cachets sur les factures).

7.2. Coordination au sein de la Commission

Le programme Phare relève de la responsabilité de la Direction générale de l'élargissement, qui assume également la coordination globale entre les trois instruments, avec l'aide du comité de gestion Phare. Le programme ISPA relève de la responsabilité de la Direction générale de la politique régionale et le programme SAPARD relève de la responsabilité de la Direction générale de l'agriculture.

En pratique, la coordination de la programmation se fait au cours de consultations interservices élargies. En outre, un comité de coordination des instruments de préadhésion a été créé dans les différents services concernés de la Commission. Ce comité accorde une attention particulière à la préparation de la décentralisation étendue (EDIS) de Phare et ISPA.

Pour le contrôle des projets, la coordination est assurée par le comité mixte d'évaluation, aidé, dans la mesure du possible, par les comités d'évaluation d'ISPA et les sous-comités Phare correspondants.

Afin d'éviter tout chevauchement, la Commission a précisé l'interface entre Phare et SAPARD, en tenant compte des dispositions relatives au règlement de coordination. Cette clarification s'est imposée en particulier pour les investissements dans le domaine vétérinaire. La démarcation est la suivante: Phare peut soutenir des investissements s'ils concernent des travaux publics effectués par des autorités nationales ou d'autres autorités publiques ayant bénéficié d'une délégation de compétence de la part des autorités nationales. Les investissements sont éligibles au titre d'une aide SAPARD s'ils concernent des activités privées (laboratoires internes d'usines de transformation, modernisation de matériel agricole, etc.). Les programmes SAPARD peuvent également comprendre des investissements visant à l'amélioration de petites structures publiques locales de contrôle phytosanitaire et vétérinaire, de contrôle de la qualité des denrées alimentaires et de protection des consommateurs. En outre, Phare poursuit son aide au renforcement de la capacité institutionnelle, notamment pour les organismes SAPARD.

S'agissant d'ISPA, il convient de noter que pour les projets de 2000, première année de fonctionnement de cet instrument, les études de faisabilité et les avant-projets ont été financés par les budgets Phare 1998 et 1999. Par ailleurs, le suivi de la mise en œuvre de Phare et ISPA est effectué par les Délégations installées dans les pays candidats.

7.3. Coordination dans le pays même

Au niveau national et conformément à l'objectif de décentralisation, la Commission encourage vivement les pays candidats à améliorer leur coordination interministérielle, celle-ci étant une condition préalable indispensable pour une bonne gestion future des Fonds structurels et, à court terme, pour la mise en œuvre du volet cohésion économique et sociale de Phare. Dans plusieurs pays, la coordination interministérielle doit encore être améliorée.

Étant donné que la gestion décentralisée existe dès le départ (pour SAPARD) ou va progressivement augmenter (pour Phare et ISPA), la responsabilité du pays candidat en ce qui concerne une coordination correcte des opérations bénéficiant d'une aide de préadhésion visant à éviter les doubles emplois est de plus en plus engagée. Si l'on tient compte de la

décentralisation de SAPARD, seuls les pays eux-mêmes seront en mesure de veiller à une parfaite complémentarité au niveau du projet.

La Commission a par conséquent demandé à ces pays de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer une coordination effective et efficace.

7.4. Coordination avec la BEI et les institutions financières internationales

L'aide de préadhésion peut jouer pleinement son rôle lorsqu'elle mobilise des fonds des institutions financières internationales (IFI). Dans cet esprit, la Commission a signé le 2 mars 1998 un protocole d'accord avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque mondiale, afin de renforcer leur coopération et de faciliter le cofinancement dans le cadre du programme Phare. Quatre nouveaux partenaires ont adhéré à cet accord en octobre 1998: la Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO), la Banque Nordique d'Investissement (NIB), la Société financière internationale (SFI) et la Banque pour le développement du Conseil de l'Europe. Ce protocole d'accord a été étendu en 2000 pour couvrir les deux autres instruments de préadhésion, ISPA et SAPARD. Bien qu'elle ne soit pas signataire du protocole, la BEI travaille étroitement avec la Commission européenne pour contribuer aux objectifs de l'UE en termes de politiques et collabore avec les autres IFI dans l'esprit de ce protocole d'accord.

Depuis 2000, ISPA, le nouvel instrument pour les transports et l'environnement, est le principal mécanisme de cofinancement de projets d'infrastructure avec la BEI et d'autres IFI. En 2001, le principal instrument de cofinancement de Phare reste la facilité de financement des PME, dans le cadre de laquelle la Commission travaille avec la BERD, la Banque pour le développement du Conseil de l'Europe et la Kreditanstalt für Wiederaufbau. La Commission étudie également, de concert avec la BEI, la création d'un mécanisme de financement des municipalités locales dans les régions frontalières, comme le souligne la Communication de la Commission sur les régions frontalières.¹²

Les services de la Commission organisent des réunions périodiques avec la BEI et la BERD afin de coordonner les questions liées à la programmation et à la mise en œuvre, ainsi que les questions de procédure. Des missions conjointes dans les pays candidats sont prévues dans la mesure du possible. Elles constituent un facteur important pour garantir la coopération au niveau du projet, au bénéfice des pays candidats.

En ce qui concerne ISPA, un accord de coopération a été signé le 19 janvier 2000 entre la Commission et la BEI. Il porte sur les aides structurelles communautaires, notamment celles d'ISPA, pour la période 2000-2006. Cet accord a pour principal objectif de maximiser l'effet de levier des fonds octroyés par l'UE et de limiter le budget d'aide UE au strict nécessaire.

Les résultats des deux premières années de coopération entre ISPA et la BEI sont extrêmement positifs. Tout d'abord, plusieurs réunions de coordination ont eu lieu durant les deux premières années de mise en œuvre d'ISPA afin de mettre en place un cadre de travail et de rendre l'accord de coopération opérationnel. L'objectif premier consistait à maximiser l'effet de levier des aides communautaires et, en particulier, à concentrer les ressources budgétaires communautaires sur les projets nécessitant une contribution plus importante.

Ensuite, au niveau du projet, un échange d'information est intervenu à un stade très précoce de la procédure d'identification des projets afin de déterminer les propositions susceptibles de

¹² COM (2001) 437 final du 25 juillet 2001.

bénéficiaire d'un cofinancement. La collaboration avec la BEI a abouti au cofinancement de plusieurs projets en 2001.

La Commission a également développé de bonnes relations de travail avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque Nordique d'Investissement (NIB) et la Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO). Plusieurs projets de cofinancement avec ces IFI ont été identifiés.

Des échanges réguliers d'informations et des réunions de coordination ont eu lieu; l'harmonisation des méthodes d'évaluation des projets s'est poursuivie de même que des discussions détaillées sur les méthodologies. La Commission savait depuis 2000 qu'il fallait modifier le règlement ISPA pour que les dépenses financées par la BERD puissent être considérées comme des dépenses éligibles. Cette modification a eu lieu en décembre 2001 et permet que des projets soient financés par un concours ISPA et un prêt de la BERD.

SAPARD étant géré de manière décentralisée au niveau des pays candidats, la coopération avec les IFI implique principalement des consultations générales et un échange d'informations. Cette coopération a lieu au siège de Bruxelles et dans les pays candidats, lors des réunions des comités de suivi.

Les délégations ont également joué un rôle important dans la coordination des instruments de préadhésion avec les IFI et les donateurs bilatéraux en organisant périodiquement des réunions entre donateurs sur place afin d'échanger des informations sur les projets prévus et en cours.

ANNEXE

Allocations financières par pays de Phare, ISPA et SAPARD en 2001

	Phare	SAPARD	ISPA	Total
	millions d'euros	millions d'euros	millions d'euros	millions d'euros
Bulgarie	185,3	54,1	106,8	346,2
République tchèque	86,6	22,9	66,9	176,4
Estonie	29,3	12,6	29,9	71,8
Hongrie	109,85	39,5	90,8	240,15
Lettonie	36,2	22,7	48,1	107
Lituanie	106,2	30,9	50,5	187,6
Pologne	468,45	175,1	406,6	1 050,15
Roumanie	289,14	156,3	245,6	691,04
Slovaquie	80,5	19	48,1	147,6
Slovénie	28,45	6,6	16	51,05
Autres ¹³	221,09			
Total	1 641	539,6¹⁴	1 109,3	3289,9

¹³ Allocations horizontales, régionales et participant aux programmes de sûreté nucléaire.

¹⁴ Total des engagements à la suite de la convention de financement annuelle de 2001; les chiffres présentés pour chaque pays bénéficiaire ont été arrondis.