



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 05.01.2005
COM(2004)851 final

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

RAPPORT ANNUEL SAPARD – Année 2003

{SEC(2004)1719}

1. INTRODUCTION

Au cours de l'année 2003, tous les pays bénéficiaires de SAPARD ont poursuivi l'exécution de leurs programmes. Dans certains pays, des mesures complémentaires qui étaient envisagées ont été mises en œuvre. Le présent rapport fait bien sûr le point sur les éléments nouveaux, mais il se focalise en particulier sur la mise en œuvre de SAPARD, son absorption dans les pays bénéficiaires et les progrès accomplis sur la voie des objectifs fixés par le «règlement SAPARD¹» et les différents programmes SAPARD.

Les informations les plus essentielles pour caractériser le soutien apporté par l'Union européenne dans les pays concernés ont été utilisées pour élaborer les annexes, dans la perspective de mettre à disposition les données de référence nécessaires pour évaluer les progrès réalisés vers l'accomplissement des objectifs fixés par le règlement SAPARD.

2. SAPARD – ÉTAT DES LIEUX

2.1 État d'avancement de la mise en œuvre du programme

Les principaux objectifs du programme, tels qu'ils sont définis dans le règlement SAPARD, sont les suivants:

- contribuer à la mise en œuvre de l'acquis communautaire concernant la politique agricole commune et les politiques connexes;
- résoudre les problèmes prioritaires et spécifiques d'adaptation à long terme du secteur de l'agriculture et des zones rurales des pays bénéficiaires.

Dans le cadre de ces objectifs, chaque pays bénéficiaire définit ses priorités et ses objectifs nationaux sur la base: a) d'une analyse des besoins («analyse SWOT»); b) des perspectives d'adhésion; c) des ressources disponibles et d) des politiques nationales. Pour atteindre les objectifs fixés dans leurs programmes respectifs, les pays bénéficiaires peuvent choisir d'appliquer une ou plusieurs des quinze mesures proposées dans le règlement SAPARD. En analysant la manière dont un pays bénéficiaire a réparti les fonds communautaires entre différents secteurs relevant de la mesure choisie, il est possible d'effectuer une préévaluation des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs.

Tous les programmes sont axés, en particulier, sur quatre mesures clés: a) les investissements dans la transformation et la commercialisation des denrées alimentaires; b) les investissements dans les exploitations agricoles; c) les infrastructures rurales et d) la diversification des activités économiques (annexe A, tableau 2).

Ces mesures se rapportent en particulier aux deux objectifs principaux, ou axes prioritaires, des programmes, à savoir: a) la restructuration et les préparatifs en vue de la mise en œuvre des normes imposées par l'acquis communautaire dans le secteur agricole et b) la promotion d'un développement économique durable et la création d'emplois dans les zones rurales. On trouvera à l'annexe B une vue d'ensemble des fonds octroyés et des niveaux d'engagement ventilés par mesure et par pays.

¹ 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 (JO L 161 du 26.6.1999, p. 87).

Tous les programmes SAPARD des pays bénéficiaires, à l'exception de la Slovaquie², comprennent des mesures d'ordre agroenvironnemental. Ces mesures ont été conçues comme des actions pilotes permettant aux pays concernés d'acquies, avant leur adhésion, une expérience pratique dans la mise en oeuvre d'actions agroenvironnementales³. Pour ce qui est du premier axe prioritaire, qui concerne en particulier les investissements dans les exploitations agricoles et l'industrie de la transformation alimentaire, l'accent a été mis sur les secteurs dans lesquels les investissements liés à l'acquis exigent le plus d'efforts.

En ce qui concerne les investissements dans les exploitations agricoles, les secteurs les plus essentiels en termes d'exigences relatives aux investissements liés à l'acquis sont l'élevage, et, dans une certaine mesure, la viticulture et le secteur des fruits et légumes. Les investissements dans le secteur des productions végétales sont largement ciblés sur la rationalisation, la mécanisation et l'amélioration de l'efficacité. Comme le montre l'annexe B, une part importante des investissements, à quelques exceptions près, est directement consacrée à ces secteurs.

Les données issues du suivi des programmes et des rapports d'évaluation à mi-parcours semblent indiquer que les investissements ont progressé plus rapidement dans les secteurs de la production végétale que dans les secteurs de l'élevage, en raison, entre autres, des difficultés économiques et du manque de ressources financières dont pâtissent ces derniers. La Commission s'attaque au problème dans le contexte du suivi des rapports annuels d'exécution et, le cas échéant, des rapports d'évaluation à mi-parcours. À cet effet, elle procède notamment à la révision et, au besoin, à l'adaptation des programmes, conformément à la convention pluriannuelle de financement (CPAF), dans le but d'améliorer l'accès au programme des secteurs qui ont les plus grands besoins de préparation en prévision de l'adhésion, et d'équilibrer les progrès accomplis dans tous les secteurs relevant de la mesure.

En ce qui concerne les investissements dans la transformation et la commercialisation des denrées alimentaires, c'est dans les secteurs de la transformation des produits laitiers et des viandes que les besoins d'investissements pour atteindre les normes de l'acquis se font les plus pressants. Dans les secteurs de la pêche, de la viticulture et des fruits et légumes, il est également important de pouvoir satisfaire aux normes de l'Union européenne. Une proportion significative des investissements relevant de cette mesure concerne les secteurs présentant une forte tendance à un haut niveau d'activité dans la transformation secondaire des produits. Les investissements dans la transformation primaire, et notamment dans les abattoirs, progressent à un rythme plus lent. Les données issues du suivi du programme et, le cas échéant, de l'évaluation à mi-parcours, semblent indiquer une certaine inertie dans les investissements, spécialement en ce qui concerne les secteurs de la transformation secondaire. La Commission s'attaque à ces problèmes dans le contexte à la fois du suivi annuel de la mise en oeuvre et de l'évaluation à mi-parcours, en mettant particulièrement l'accent sur une révision des programmes visant à les recentrer sur les investissements relatifs à l'acquis et sur les préparatifs d'adhésion.

Le groupe qui contribue particulièrement à la réalisation du second axe prioritaire est celui des investissements dans les infrastructures rurales et la diversification des activités économiques, spécialement en ce qui concerne les infrastructures locales, les réseaux de communication et la création d'emplois.

² Des actions de ce type ont déjà été mises en oeuvre par la Slovaquie dans le cadre d'un programme national avancé.

³ Ce type d'actions constituera une composante obligatoire des plans de développement rural postadhésion.

Pour ce qui est des investissements dans les infrastructures rurales, les actions les plus notables portent sur les investissements dans les dessertes routières locales, les réseaux de distribution d'eau et les réseaux d'égouts. Le niveau de ces investissements varie selon les communautés rurales concernées et les objectifs déclarés.

Pour ce qui est des investissements dans la diversification des activités économiques, les actions les plus notables portent sur des investissements visant à améliorer et à développer les infrastructures touristiques en milieu rural, les PME du secteur de la transformation alimentaire et les prestataires de services locaux.

En ce qui concerne les mesures agroenvironnementales, les progrès réalisés dans les préparatifs de mise en oeuvre sont variables. En effet, les pays bénéficiaires ont focalisé leurs efforts soit sur l'amélioration de l'efficacité d'exécution de mesures déjà agréées, en vue d'accroître l'absorption, soit sur la préparation des mesures agroenvironnementales postadhésion. Pour la République tchèque et la Slovaquie, les décisions de la Commission déléguant la gestion de l'aide en ce qui concerne les mesures agroenvironnementales ont été arrêtées, respectivement, les 19 février et 14 août 2004. Au terme de l'année 2003, la République tchèque avait conclu 36 contrats de projets pour un total de 524 380 euros au titre des fonds SAPARD. Le premier paiement effectué en janvier 2004 au profit de la République tchèque était de 124 756 euros.

2.2 Suivi de la mise en oeuvre des programmes

Le comité de suivi s'est réuni à dix-neuf reprises en 2003. Les principaux points ayant fait l'objet de discussions et de décisions sont les suivants: a) l'utilisation, pour le suivi de la mise en oeuvre des programmes SAPARD, des indicateurs précédemment choisis à cette fin; b) l'approbation des modifications à apporter aux programmes SAPARD; c) l'examen des rapports d'évaluation à mi-parcours et d) l'approbation des rapports annuels avant présentation à la Commission.

Suivi des engagements

Chaque pays a communiqué mensuellement à l'agence SAPARD les engagements réalisés au profit de ses bénéficiaires finaux. Ces informations se sont révélées utiles aux fins du référencement, en tant qu'alerte précoce de stagnation des progrès et pour éviter les risques d'annulation de crédits inutilisés. La Commission a ainsi pu traiter ces problèmes à un stade précoce en adressant aux pays concernés des recommandations sur la manière d'améliorer l'efficacité de la mise en oeuvre.

Modification des programmes

En 2003, neuf programmes SAPARD ont été modifiés en vertu de douze décisions de la Commission. Prenant en compte les résultats de la mise en oeuvre sur le terrain, ces modifications ont été conçues pour préparer des mesures supplémentaires en vue de la délégation de la gestion (annexe D, tableau I).

Évaluation à mi-parcours

Au terme de l'année 2003, tous les pays bénéficiaires, à l'exception de la Roumanie, avaient soumis leur rapport d'évaluation à mi-parcours⁴. La Commission étudie les implications de l'évaluation à mi-parcours pour l'évaluation globale du programme.

Ligne de crédit rural

Au vu des difficultés que rencontrent les exploitants agricoles et les entreprises du milieu rural pour accéder à des crédits appropriés en vue de cofinancer leurs projets, la Commission a adopté une décision relative au financement de la facilité prévue par PHARE pour 2003 au profit des PME. Une nouveauté y a donc été intégrée, sous la forme d'une sous-ligne de crédit rural visant à renforcer la capacité du secteur financier à fournir des services aux exploitants agricoles et aux entreprises du milieu rural qui, une fois mis en œuvre, amélioreront l'accès au crédit desdits exploitants agricoles et des PME opérant en milieu rural.

2.3 Modifications des cadres juridiques

Le règlement (CE) n° 696/2003 a relevé les plafonds applicables aux intensités d'aide au titre de SAPARD en cas de catastrophes naturelles exceptionnelles⁵.

Le règlement (CE) n° 188/2003⁶ a fixé les modalités applicables aux cas de catastrophes naturelles exceptionnelles et défini de nouveaux délais maximaux d'annulation des crédits, en veillant à l'égalité de traitement de tous les pays bénéficiaires lors de cette extension des délais. Les dotations pour 2000 et 2001 ont été étendues, respectivement, à 2004 et 2005. Les dotations pour 2002 et 2003 ont été étendues à 2006.

Ces modifications sont décrites dans le rapport pour l'année 2002.

2.4 Convention annuelle de financement 2003

La CAF 2003 a été présentée au début de l'année 2003 afin que les dotations disponibles soient mises le plus tôt possible à la disposition des pays bénéficiaires. En outre, elle modifie les précédentes CAF et CPAF, établit la contribution communautaire au titre du budget 2003 (560 millions d'euros), ajuste les dispositions relatives à la soumission des demandes de paiement à effectuer par la Commission, aligne ses procédures en matière de marchés publics sur celles du règlement financier (CE) n° 1605/2002⁷ et affirme le principe selon lequel les procédures de passation de marché sont transparentes, non discriminatoires et ne doivent susciter aucun conflit d'intérêts; elle clarifie également les définitions des termes «irrégularité» et «fraude», ainsi que les conditions des frais généraux⁸ de cofinancement pour un projet donné.

Une modification apportée à la CFA 2003 a permis de mettre en 2004 à la disposition des pays bénéficiaires des ressources supplémentaires d'un montant total de 3,9 millions d'euros (annexe C, tableau I).

⁴ La Roumanie a présenté son rapport le 17 mai 2004.

⁵ JO L 99 du 17.4.2003, p. 24.

⁶ JO L 27 du 1.2.2003, p. 14.

⁷ Règlement financier applicable au budget général des Communautés (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

⁸ Les frais généraux pour un projet donné comprennent les coûts liés aux architectes, ingénieurs et consultants, ainsi que les frais juridiques, le coût des études de faisabilité dans le cadre de la préparation et/ou de la mise en œuvre du projet, ainsi que les coûts d'achat de brevets ou de licences directement liés au projet.

2.5 Exécution budgétaire en 2003 – Questions financières et budgétaires

Pour les dotations budgétaires disponibles et l'exécution budgétaire en 2003, voir l'annexe C, tableau II.

2.5.1 *Crédits d'engagement*

Les crédits budgétaires SAPARD pour les engagements du budget 2003 ont été fixés à 564 millions d'euros, dont 560 millions étaient consacrés à la ligne de programme B7-010 et 4 millions à la ligne de gestion administrative B7-010A.

Le 23 décembre 2003, la somme de 3,9 millions d'euros, correspondant au montant non utilisé par la Commission aux fins administratives prévues à l'article 7, paragraphe 4, du règlement SAPARD (ligne B7-010A), a été créditée au profit de la ligne B7-010 puis reportée sur l'année 2004. Aucun crédit n'a été reporté de l'exercice 2002 et aucun crédit n'est arrivé à expiration en 2003.

2.5.2 *Crédits de paiement*

Les crédits de paiement ont été fixés à 428,9 millions d'euros pour la ligne budgétaire B7-010 (après un transfert global de 10 millions d'euros), et à 4 millions d'euros (dont 3,9 millions reportés sur 2004) pour la ligne B7-010A.

Aucun crédit n'a été reporté de l'exercice 2002. Des crédits de paiement non utilisés d'un montant de 169,4 millions sont arrivés à expiration en 2003. Cela est dû principalement au fait que la Roumanie, à qui la décision de délégation de la gestion a été accordée en juillet 2002, n'a demandé aucun remboursement pour des frais encourus à charge du budget 2003, et que la consommation des fonds en Pologne a été plus faible que prévu, particulièrement au cours du premier semestre. La part de ces deux pays dans le total des crédits de paiement s'élève à environ 61 %.

Des paiements de soutien administratif représentant un total de 82 900 euros ont été effectués pour l'organisation de trois séminaires. Le total des paiements effectués en 2003 au profit des programmes se monte à 263 378 761 euros.

Une deuxième tranche d'acomptes a été versée à quatre pays en 2003 (annexe C, tableau III).

Des paiements, dont le détail est indiqué à l'annexe C, tableau III, ont été réalisés pour rembourser les dépenses effectives déclarées dans les demandes de paiement correspondantes. Pour la Pologne et la Slovaquie, il s'agissait des premiers paiements (acompte excepté).

En outre, les premières demandes de paiement ont été reçues de la Hongrie (en juillet et octobre, pour un montant de 0,3 million d'euros) et de la Roumanie (en novembre, pour un montant de 0,5 million). Ces dossiers étaient toujours en attente à la fin de 2003 en raison de lacunes dans la documentation requise.

Au terme de l'année 2003, les engagements réalisés au profit des pays bénéficiaires se montaient à un total de 2 186 milliards d'euros, couvrant la CAF 2000–2003.

Entre le lancement du programme et la fin de 2003, le total des paiements effectués par la Commission aux pays bénéficiaires a atteint 417,6 millions d'euros, dont 207,6 millions d'euros au titre d'acomptes et 210 millions d'euros au titre de remboursements sur la base des déclarations de dépenses (annexe C, tableau IV).

3. ACTIONS LIÉES À LA DÉLÉGATION DE LA GESTION, AUX AUDITS ET AUX CONTRÔLES

3.1 État des lieux en matière de délégation de la gestion

Au terme de l'année 2002, tous les pays bénéficiaires étaient en situation de mettre en œuvre certaines des mesures prévues dans le cadre de SAPARD. En 2003, les services de la Commission se sont focalisés sur la «deuxième vague» de délégation de la gestion, qui concernait les mesures restantes, ou du moins une partie d'entre elles.

Des décisions ont été arrêtées pour six pays (annexe D, tableau II). Au terme de 2003, dans huit pays, les mesures couvertes par une décision de délégation de la gestion représentaient plus de 90 % du budget alloué à SAPARD.

Les audits de post-délégation qui ont été réalisés avaient également pour objectif de préparer la voie pour les décisions restantes, concernant l'Estonie, la Hongrie et la Slovaquie, qui ont été arrêtées en 2004.

Au terme de la première vague de délégation de gestion, le suivi des systèmes en place a été assuré au moyen de contrôles sur place en Hongrie, en Pologne et en Roumanie. Des recommandations d'amélioration ont été adressées aux autorités concernées.

3.2 Décision d'apurement des comptes

À l'exception de la Hongrie et de la Roumanie, tous les pays ont déclaré leurs dépenses pour 2002.

Avant de procéder à l'apurement des comptes, les services de la Commission ont procédé à leurs propres vérifications des données présentées. À cet effet, plusieurs missions d'audit ont été menées dans les agences SAPARD, auprès des fonds nationaux et chez les organismes certificateurs de tous les pays à l'exception de la Roumanie, qui a fait l'objet d'un contrôle sur dossiers.

L'apurement des comptes pour tous les pays bénéficiaires a été conclu par la décision de la Commission du 31 octobre 2002. Cette décision a été arrêtée sans préjudice des décisions ultérieures ayant pour objet d'exclure les dépenses non encore exécutées en application de la CMAF.

3.3 Conformité de la décision d'apurement

Un audit de conformité a été mené en septembre, cinq audits ayant été réalisés avant la fin de l'année. Les agences agréées et les organismes locaux chargés de la gestion et du contrôle des mesures SAPARD mises en œuvre en Bulgarie, en Estonie, en Lituanie, en Lettonie et en Slovaquie ont fait l'objet d'une vérification globale des procédures appliquées. Les fichiers de paiement ont été soumis à un contrôle par échantillonnage et certains bénéficiaires finaux ont fait l'objet de contrôles sur place.

Les auditeurs se sont particulièrement intéressés aux exigences spécifiques de la CMAF qu'on estime susceptibles de présenter le plus haut niveau de risques en ce qui concerne: a) les principes de saine gestion financière et notamment le souci d'économie et la question du rapport qualité/prix; b) le double financement ou chevauchement des financements; c) les dépenses non éligibles à un cofinancement communautaire dans le cadre du programme SAPARD; d) les critères d'éligibilité définis dans les programmes de développement rural pour chaque mesure; e) l'ampleur et la qualité des contrôles; f) le remplacement de membres

du personnel considérés comme «responsables-clés»; g) les marchés publics et h) les mises en causes spécifiques.

Les autorités concernées ont été informées des faiblesses détectées sous la forme d'une lettre d'observations. L'application d'éventuelles corrections financières aux dépenses en cause sera examinée au terme de l'enquête en cours.

3.4 Disparition des risques de dégagements

Il est prévu que les nouveaux délais d'annulation des crédits s'appliquent à compter de la fin de 2004. L'évolution récente de la situation semble indiquer qu'il n'y aura pas d'annulation.

3.5 Travaux exécutés par la Cour des comptes

Tout au long de l'année 2003, la Cour des comptes a continué à suivre de près l'exécution de SAPARD. La principale observation formulée dans le rapport annuel 2002 tient à la lenteur de la mise en oeuvre et, par voie de conséquence, à l'ampleur des crédits de paiement non utilisés qui sont parvenus à expiration. En 2003, la Cour a également mis en chantier un rapport SAPARD spécial qui a finalement été présenté à la Commission le 19 février 2004.

3.6 Informations concernant des actions de l'OLAF en rapport avec la communication par les pays bénéficiaires d'irrégularités liées à SAPARD

En 2003, tous les pays bénéficiaires, à l'exception de la Roumanie et de la Hongrie, ont reçu des paiements de la Commission, avec en corollaire l'obligation de rendre compte de toute irrégularité. Quatorze cas ont ainsi été portés à l'attention de l'OLAF. La communication en temps opportun des informations concernant l'Estonie a permis d'éviter une situation manifeste de conflit d'intérêts. L'expérience montre que la plupart des irrégularités proviennent d'une application erronée de la législation relative aux marchés publics ou de la remise de documents non conformes.

L'OLAF a ouvert plusieurs enquêtes, en partenariat avec les pays bénéficiaires ayant reçu une notification à cet effet.

4. SÉMINAIRES

Un séminaire sur le développement et l'encouragement des initiatives locales dans les pays bénéficiaires s'est tenu en mai à Pardubice (République tchèque). Celui-ci a fonctionné comme un forum d'échanges de vues sur la mise en oeuvre de SAPARD et, spécialement, les travaux impliquant des ONG. Les États membres et les pays bénéficiaires ont échangé des vues sur la participation d'acteurs locaux en vue de développer des partenariats efficaces, tant sur le plan local qu'avec les gouvernements centraux, au profit de la mise en oeuvre de SAPARD.

Une deuxième série d'ateliers d'évaluation visant à assister les pays bénéficiaires dans la gestion de leurs tâches d'évaluation à mi-parcours a été organisée pour tous ces pays à l'exception de la Slovaquie. Ces ateliers ont été l'occasion de renforcer les lignes directrices de la Commission en matière d'évaluations à mi-parcours, de veiller à ce que les exercices d'évaluation soient menés de façon exhaustive et dans les délais appropriés et de traiter des points spécifiques soulevés par les évaluateurs.

5. TRANSITION POSTADHÉSION

Compte tenu du fait que huit des dix pays bénéficiaires sont devenus des États membres en mai 2004, la Commission a pris certaines mesures pour faciliter la transition de SAPARD aux instruments postadhésion de développement rural. Il s'agit:

- de l'organisation, en mars 2003, d'un séminaire consacré aux instruments postadhésion de développement rural, qui a permis de présenter les lignes directrices régissant la transition de SAPARD à ces instruments;
- de la préparation d'un cadre légal sur la base des articles 32, paragraphe 5, et 33, paragraphe 5, de l'acte d'adhésion, principalement axé sur:
 - les règles destinées à faciliter le passage de SAPARD aux instruments de programmation mis à la disposition des États membres, qui définissent le moment où les nouveaux États membres doivent cesser de conclure des contrats au titre de SAPARD ainsi que la manière de procéder vis-à-vis des projets lancés au titre de SAPARD mais dont le financement est insuffisant,
 - les règles organisant le maintien de d'application de la CAF et de la CMAF dans les nouveaux États membres jusqu'à la clôture des programmes SAPARD, y compris certaines adaptations qu'il est nécessaire d'apporter à ces conventions pour prendre en compte le nouveau statut des pays concernés.

Les dispositions ci-dessus ont été adoptées par la Commission en 2004.