



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 1.12.2005
COM(2005) 612 final

RAPPORT DE LA COMMISSION
RAPPORT ANNUEL SUR L'INSTRUMENT STRUCTUREL DE PRÉADHÉSION
(ISPA)
2004

{SEC(2005) 1552}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Budget de l'ISPA	3
3.	Financement de projets	4
3.1.	Nouveaux projets ISPA.....	4
3.2.	Projets financés entre 2000 et 2004	5
3.3.	Paieiments	5
4.	Assistance technique	6
4.1.	Assistance technique à l'initiative du pays bénéficiaire	6
4.2.	Assistance technique à l'initiative de la Commission	7
5.	Gestion et mise en œuvre	8
5.1.	Suivi des projets	8
5.2.	Gestion et contrôle financiers.....	8
5.3.	EDIS	9
6.	Évaluation des risques.....	9
6.1.	Conclusions de la Cour des comptes européenne	9
6.2.	Partenaires de cofinancement – la BEI et la BERD	10
7.	Contribution aux politiques communautaires	10
7.1.	Marchés publics	10
7.2.	Politique de l'environnement.....	10
7.3.	Politique des transports: de l'EBIT aux nouvelles orientations des RTE-T	10
8.	Coordination entre les instruments de préadhésion	11

Avant-propos

Le présent rapport annuel sur l'instrument structurel de préadhésion (ISPA) couvre les activités de l'année civile 2004.

Il présente des informations portant sur la cinquième année d'activité de l'ISPA.

Le format adopté pour ce rapport est conforme aux dispositions de l'article 12 du règlement ISPA¹. Il a été adapté pour tenir compte des observations du Parlement européen, du Comité économique et social européen et du Comité des régions.

Le rapport devrait également constituer un document de référence utile pour quiconque est concerné par la promotion de la cohésion économique et sociale dans les pays candidats avant leur adhésion.

1. INTRODUCTION

À la suite des nouvelles adhésions, le nombre des pays bénéficiant de l'aide de l'ISPA est passé de dix à deux, la Bulgarie et la Roumanie étant les seuls pays à avoir bénéficié d'une nouvelle assistance financière de l'ISPA en 2004. De ce fait, le présent rapport est limité aux activités de l'ISPA dans ces deux pays, tandis que la mise en œuvre des anciens projets ISPA dans les nouveaux États membres est analysée dans le rapport annuel du Fonds de cohésion pour 2004.

2. BUDGET DE L'ISPA

Pour l'année 2004, il a été alloué à l'ISPA 453,3 millions EUR imputés au budget de la Commission. Ces crédits ont couvert toutes les dépenses de cofinancement de projets (mesures) concernant l'environnement et les transports dans les pays bénéficiaires ainsi que des prestations d'assistance technique, sans qu'il fût distingué entre les mesures d'assistance technique émanant respectivement du pays bénéficiaire ou de la Commission.

¹ Règlement (CE) n° 1267/1999 du Conseil du 21 juin 1999.

Tableau n° 1: Budget de l'ISPA en 2004 (EUR)

Poste budgétaire	Crédits d'engagement	Engagements mis en œuvre	Paiements mis en œuvre
Poste budgétaire pour la gestion administrative B 13 01 04 02	2 100 000	1 890 000	1 696 088
Poste budgétaire opérationnel B 13 05 01 01	451 200 000	449 469 968	132 162 924
Total	453 300 000	451 359 968	133 859 012

3. FINANCEMENT DE PROJETS

3.1. Nouveaux projets ISPA

En 2004, la Commission a approuvé onze nouvelles mesures ISPA qui concernaient neuf investissements dans le secteur de l'environnement et deux dans celui des transports, y compris une mesure d'assistance technique. Les interventions de l'ISPA pour l'année se chiffrent à 452 millions EUR, soit un taux d'aide moyen couvrant 58,3 % du total des coûts éligibles des projets, à savoir 775 millions EUR. Des engagements totalisant 449 millions EUR ont été consacrés à de nouveaux projets (303 millions EUR) ainsi qu'à la poursuite de projets adoptés au cours des années précédentes.

Environ 56,5 % des interventions de l'ISPA ont été affectées à des projets de préservation de l'environnement, à savoir principalement des projets de collecte et de traitement des eaux usées, mais aussi à une installation de désulfuration. Dans le secteur des transports, il convient de signaler l'aide à la construction d'un pont routier et ferroviaire sur le Danube.

Tableau n° 2: Nouveaux projets approuvés en 2004 (EUR)

Secteur	Nombre de projets	Coût éligible	Participation de l'ISPA	Taux de l'aide (%)	Engagements
Environnement	9	397 780 000	268 246 300	67,4	178 311 258
Transports	2	377 452 452	183 734 500	48,7	124 960 302
Total	11	775 232 452	451 980 800	58,3	303 271 560

3.2. Projets financés entre 2000 et 2004

Entre 2000 et 2004, les aides de la Commission ont profité à 72 projets sélectionnés parmi les propositions bulgares et roumaines: 53 dans le secteur de l'environnement, 17 dans celui des transports, et une mesure d'assistance technique à la mise en œuvre décentralisée (EDIS) dans chacun de ces pays. Au total, ces projets représentent un coût d'investissement éligible de 3,74 milliards EUR, dont 2,51 milliards, soit 67 %, financés par l'ISPA. Depuis l'introduction de l'ISPA, une part d'environ 84 % des fonds réservés à ces deux pays pour la période 2000-2006 a été allouée, et une part de 75 % engagée.

Tableau n° 3: Projets approuvés entre 2000 et 2004 (EUR)

Secteur	Nombre de projets approuvés	Coût éligible	Participation de l'ISPA	Taux d'aide moyen (%)	Engagements
Environnement	53	1 631 154 563	1 182 478 353	72,5	921 558 749
Transports	17	2 112 247 242	1 326 144 338	62,8	956 777 621
EDIS	2	1 482 308	1 482 308	100,0	1 303 797
Total	72	3 744 884 113	2 510 104 999	67,0	1 879 640 167

Les engagements ont été répartis équitablement entre les secteurs de l'environnement et des transports, à raison respectivement de 49,1 % et 50,9 %.

3.3. Paiements

Les paiements au titre de l'ISPA (y compris pour la décentralisation) ont totalisé 132,2 millions EUR, soit pas moins de 280 % d'augmentation par rapport aux paiements effectués en 2003 (45,9 millions EUR).

À la fin de la période 2000-2004 avaient été versés 329,8 millions EUR, ce qui représente 17,5 % des engagements budgétaires mis en œuvre au cours de cette période.

Tableau n° 4: Paiements (EUR)

Secteur	2000-2003	2004	Total
Environnement	77 964 300	67 584 714	145 549 014
Transports	119 173 044	64 191 648	183 364 692
EDIS	537 962	386 562	924 524
Total	197 675 306	132 162 924	329 838 230

4. ASSISTANCE TECHNIQUE

4.1. Assistance technique à l'initiative du pays bénéficiaire

Les mesures d'assistance technique pour la *préparation de projets* doivent garantir que les pays bénéficiaires présentent à la Commission, à temps pour pouvoir bénéficier du financement au titre de l'ISPA, un nombre suffisant de projets de qualité. De même, les mesures d'assistance technique au *renforcement institutionnel* visent à améliorer l'aptitude de l'administration du bénéficiaire à gérer et à contrôler la mise en œuvre des investissements à grande échelle dans les infrastructures.

En 2004, une demande portant à la fois sur la préparation de projets et le renforcement institutionnel a été approuvée dans le secteur de l'environnement.

Tableau n° 5: Assistance technique à l'initiative du pays bénéficiaire entre 2000 et 2004 (EUR)

Secteur	Nombre de projets	Coût éligible	Participation de l'ISPA
Environnement	6	42 481 000	34 948 500
Transports	4	9 786 060	7 927 545
EDIS	2	1 482 308	1 482 308
Total	12	53 749 368	44 358 353

4.2. Assistance technique à l'initiative de la Commission

Les mesures d'assistance technique lancées à l'initiative ou pour le compte de la Commission visent particulièrement à accroître l'aptitude des pays bénéficiaires à préparer, à évaluer et à mettre en œuvre les projets ISPA conformément aux normes régissant la gestion des fonds communautaires.

A. Mesures d'assistance technique financées au titre du «Programme d'action Assistance technique 2001»

Le programme étant prévu à l'origine pour couvrir les activités d'assistance technique dans les dix pays bénéficiant du concours de l'ISPA entre 2001 et 2003, seules les activités qui débordaient sur 2004 ont été prolongées par contrat l'année dernière, jusqu'à la fin du mois d'avril 2004 pour les huit pays adhérents et jusqu'à la fin de l'année 2004 pour la Bulgarie et la Roumanie. En général, ces activités ont été financées par les engagements alloués au cours de la période 2001-2003, c'est-à-dire un montant de 11 860 864 EUR qui n'avait pas été absorbé intégralement à la fin de l'année 2003. Les activités en question avaient trait à l'aide aux comités de suivi ainsi qu'à la prestation de services de conseil sur les partenariats public-privé.

B. Mesures d'assistance technique financées au titre du «Programme d'action Assistance technique 2004-2006»

Ce programme succède au «Programme d'action Assistance technique 2001» susmentionné, mais il est uniquement consacré à la Bulgarie et à la Roumanie et il porte sur des domaines dont la plupart sont de même nature que ceux visés par le programme de 2001. En 2004, le programme a notamment englobé le soutien à l'amélioration de la qualité des projets tout au long du cycle de leur mise en œuvre ainsi que l'aide à l'appréciation et au contrôle de la qualité des candidatures.

C. Mesures d'assistance technique prises en marge du «Programme d'action Assistance technique 2001» et du «Programme d'action Assistance technique 2004-2006»

En 2004, les domaines d'activité concernés comprenaient le paiement des salaires et des frais généraux du personnel de l'ISPA (agents locaux) employé dans les délégations — y compris celles des huit pays adhérents jusqu'au 30 avril 2004 — de même que l'aide à l'appréciation et au contrôle de la qualité des candidatures.

**Tableau n° 6: Assistance technique à l'initiative de la Commission
entre 2000 et 2004 (EUR)**

Activité	Dotations indicatives	Engagements	Paiements
Programme d'action 2001 (*)	12 000 000	11 860 864	6 514 699
Programme d'action 2004-2006	5 185 000	1 529 950	21 270
Activités en marge des programmes d'action	17 800 000	17 800 000	10 258 355
Total	34 985 000	31 190 814	16 794 324

(*) Y compris ISPA-10.

5. GESTION ET MISE EN ŒUVRE

5.1. Suivi des projets

En 2004, les pays bénéficiaires ont continué à renforcer leur capacité en ce qui concerne la mise en œuvre effective des projets ISPA. Ils devraient toutefois pouvoir s'approprier encore mieux les diverses phases du cycle de réalisation, d'une part, et améliorer la coordination entre les différents acteurs du projet, d'autre part. À noter aussi que le manque de ressources financières et humaines adéquates consacrées à la planification, à la préparation et à la gestion des mesures ISPA, notamment dans le secteur de l'environnement, constitue un sujet de préoccupation connexe, tout comme la persistance d'un taux élevé de rotation du personnel.

5.2. Gestion et contrôle financiers

Au cours de l'année 2004, la Commission a effectué un quatrième cycle d'audits des systèmes des pays bénéficiaires afin d'évaluer l'adéquation des systèmes et procédures mis en place pour la gestion et le contrôle des fonds de l'ISPA ainsi que leur conformité avec des exigences proches de celles applicables au Fonds de cohésion et aux Fonds structurels. Les conclusions tirées de ce cycle d'audits indiquent que des progrès ont été accomplis, mais qu'ils doivent se poursuivre dans des domaines essentiels tels que le contrôle interne, les audits internes et le respect des règles de passation de marchés publics.

Dans le cas de la Roumanie, les audits des systèmes ont révélé des carences réelles dont l'étendue et la nature ont poussé la Commission à suspendre ses paiements aux CFR (chemins de fer roumains) en décembre 2003 et février 2004 et à tous les organismes de mise en œuvre en décembre 2004. Une réserve relative au système roumain de gestion et de contrôle de l'ISPA a été inscrite dans le rapport annuel d'activité de la DG Politique régionale pour 2004. En conséquence, les autorités

roumaines ont été invitées à prendre dans des délais déterminés les mesures qui s'imposent.

Les audits de projets effectués parallèlement dans les pays bénéficiaires ont confirmé que la passation de marchés publics reste une étape délicate du cycle de projet, comme en témoignent tant le taux élevé de rejet des principaux documents constituant les appels d'offres que le laborieux processus d'attribution des contrats.

5.3. EDIS

La mise en place progressive de systèmes satisfaisants pour la gestion et le contrôle financiers de l'ISPA a pris une dimension nouvelle en 2001, lorsque fut lancée la procédure visant à amener les pays bénéficiaires à adopter un *système étendu de mise en œuvre décentralisée* (EDIS) pour l'ISPA. L'introduction de l'EDIS et son corollaire, l'abandon de l'approbation *ex ante* de la Commission pour les appels d'offres et les passations de marché, font l'objet d'une évaluation en quatre phases, la première phase étant *l'évaluation du retard*.

Au mois de mai 2005, l'insuffisance des progrès accomplis à cet égard par les pays bénéficiaires apparaissait préoccupante. S'agissant de la Roumanie, les auditeurs externes pour la troisième phase (*évaluation de la conformité*) ont estimé qu'aucun des organismes chargés de la mise en œuvre de l'ISPA ne s'était conformé aux exigences de l'EDIS. En ce qui concerne la Bulgarie, les problèmes inhérents aux procédures d'adjudication ont été d'une gravité telle que la deuxième phase (*rattrapage du retard*) n'a pas pu être lancée avant le milieu de l'année 2005.

Dans ces conditions, il est peu probable que la Bulgarie et la Roumanie sollicitent l'accréditation EDIS pour l'ISPA avant le deuxième semestre 2006, ce qui ne laissera à la Commission qu'un délai très court avant leur adhésion pour prendre une décision concernant la quatrième phase (*accréditation*).

6. ÉVALUATION DES RISQUES

Dans le cadre du régime de l'approbation *ex ante*, la stratégie d'audit relative aux pays bénéficiaires privilégie la prévention, afin que chacun de ces pays mette en place des procédures de contrôle suffisantes en ce qui concerne la mise en œuvre des projets et les paiements. Les cycles d'audits répétés à toutes les phases de l'EDIS servent à identifier les lacunes relatives à la mise en place du système et à vérifier s'il est tenu compte des recommandations et s'il est remédié aux carences constatées. Les conclusions des audits montrent toutefois que la mise en œuvre de l'ISPA est exposée à plusieurs risques qui doivent être contenus et surmontés tout au long du processus d'audit.

6.1. Conclusions de la Cour des comptes européenne

Dans son rapport annuel sur l'exercice budgétaire 2003, la Cour des comptes a estimé que, dans le passé, la Commission n'avait pas pris de mesures suffisantes pour mettre en place dans les pays bénéficiaires des systèmes conformes aux exigences de l'ISPA, mesures qui auraient hâté l'abandon du contrôle *ex ante*. C'est pourquoi la Commission a effectué des audits supplémentaires sur les systèmes et les projets, et a

arrêté en accord avec lesdits pays un plan d'action prévoyant de concrétiser, selon un calendrier spécifique, ses recommandations relatives à l'élimination des insuffisances décelées dans certains systèmes.

En 2004, la Cour a également examiné l'efficacité de l'assistance de l'ISPA dans plusieurs pays bénéficiaires qui sont devenus des États membres. Par extension, les conclusions de ces audits présentent également un intérêt pour les pays qui bénéficient actuellement de l'ISPA. La Commission estime que la plupart des erreurs relevées par la Cour étaient purement formelles et qu'elles n'ont pas entraîné de conséquences financières.

6.2. Partenaires de cofinancement – la BEI et la BERD

La BEI et la BERD sont restées les partenaires privilégiés pour le financement des projets ISPA en 2004. L'expertise des banques dans la structuration des financements combinant subventions et prêts, y compris quant aux accords de partenariat public-privé, reste utile pour améliorer la qualité des projets financés au titre de l'ISPA.

7. CONTRIBUTION AUX POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

7.1. Marchés publics

Le respect des obligations juridiques d'équilibre, d'équité et de transparence applicables aux marchés publics, telles qu'elles sont définies dans le guide PRAG, est apparu comme un grand défi pour les pays bénéficiaires. Grâce à une formation spécifique en matière de marchés publics et à des outils pratiques (guides), les procédures d'appels d'offres et de passation de marchés devraient pouvoir se dérouler conformément à la législation nationale adaptée aux normes de l'UE.

7.2. Politique de l'environnement

En fournissant une assistance directe aux projets environnementaux prioritaires, l'ISPA accélère la mise en œuvre de la politique environnementale et la mise aux normes européennes dans les pays bénéficiaires. La capacité administrative a notamment été renforcée en ce qui concerne la programmation et l'ordre de priorité des investissements environnementaux, tandis que des progrès réguliers ont été réalisés dans l'application correcte de la directive EIE, y compris les aspects liés à la consultation publique. Toutefois, ces pays doivent s'attacher en priorité à résoudre les problèmes que rencontrent leurs autorités environnementales pour obtenir les financements et le personnel adéquats, et à pallier tant l'insuffisance de coordination entre les divers domaines politiques que le manque de vision stratégique.

7.3. Politique des transports: de l'EBIT aux nouvelles orientations des RTE-T

Les réseaux de transport dans les pays bénéficiaires, approuvés conformément à l'EBIT (évaluation des besoins en infrastructure de transport), reposent sur le modèle des corridors paneuropéens. Ces réseaux sont utilisés comme base de planification pour les stratégies nationales de transport aux fins de l'ISPA, stratégies qui concernent la construction ou la réhabilitation de sections, de points nodaux et de bretelles d'accès reliés aux réseaux. Parmi lesdits corridors, quatre traversent les

territoires bulgare et roumain. Conformément aux nouvelles orientations communautaires pour le développement des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T), trois projets prioritaires (PP7: *Axe autoroutier Igoumenitsa/Patras-Athènes-Sofia-Budapest*, PP18: *Rhin/Meuse-Main-Danube* et PP22: *Axe ferroviaire Athènes-Sofia-Budapest-Vienne-Prague-Nuremberg/Dresde*) concernent des axes qui passent par la Bulgarie et la Roumanie.

8. COORDINATION ENTRE LES INSTRUMENTS DE PREADHESION

Le comité de gestion de PHARE assure une coordination étroite entre les trois instruments de préadhésion que sont PHARE, SAPARD et l'ISPA. Le comité mixte de suivi (PHARE), le comité de coordination interservices et les réunions périodiques avec les délégations de la CE dans les pays bénéficiaires concourent également à la coordination.