



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.12.2005
COM(2005) 710 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL
SUR L'AVENIR DE L'AGENCE EUROPÉENNE POUR LA RECONSTRUCTION

TABLE DES MATIÈRES

1.	Contexte	3
2.	Considérations politiques	4
3.	L'avenir de la mise en oeuvre de l'aide de préadhésion au titre de l'IPA (2007-2013)	5
4.	Transition	7
4.1.	Considérations juridiques et financières	7
4.2.	Questions administratives, de personnel et budgétaires.....	7
5.	Conclusion.....	8

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

SUR L'AVENIR DE L'AGENCE EUROPÉENNE POUR LA RECONSTRUCTION

1. CONTEXTE

L'Agence européenne pour la reconstruction (ci-après dénommée «AER») a été créée par le règlement (CE) n° 2667/2000 du Conseil du 5 décembre 2000¹. Elle a été conçue comme un instrument de soutien aux efforts de reconstruction déployés par la CE au Kosovo, à la suite de la crise qui s'y est déclarée en 1999, et au programme d'aide d'urgence mis en place en Serbie après la chute du régime de Milosevic, en 2000². Son mandat a été étendu à l'ancienne République yougoslave de Macédoine en 2001, afin d'appuyer la mise en œuvre de l'accord d'Ohrid.

Le siège de l'AER se trouve à Thessalonique et des centres opérationnels ont été établis à Belgrade (Serbie-et-Monténégro - Serbie), Podgorica (Serbie-et-Monténégro - Monténégro), Pristina (Serbie-et-Monténégro - Kosovo, dont le statut est défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies) et Skopje (ancienne République yougoslave de Macédoine). En 2005, l'AER employait au total 312 personnes, soit 114 agents temporaires et 198 agents locaux, dont la rémunération est financée par les lignes budgétaires opérationnelles.

L'AER a un conseil de direction composé de représentants de tous les États membres, de deux représentants de la Commission, dont l'un est président du conseil, et d'un observateur de la Banque européenne d'investissement. Le contrôle externe est du ressort de la Cour des comptes.

¹ JO L 306 du 7.12.2000, p. 7. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2068/2004 (JO L 358 du 3.12.2004, p. 2).

² Les tâches qui incombent à l'agence sont définies à l'article 2, paragraphe 1, du règlement dans les termes suivants:

Article 2

1. Pour atteindre l'objectif visé à l'article 1er, deuxième alinéa, l'Agence, dans la limite de ses compétences et conformément aux décisions prises par la Commission, exécute les tâches suivantes:

a) elle recueille, analyse et transmet à la Commission les informations concernant :

i) les dommages, les besoins liés à la reconstruction et au retour des réfugiés et personnes déplacées ainsi que les actions entreprises dans ce domaine par les gouvernements, les autorités locales et régionales et la communauté internationale;

ii) les besoins urgents des populations concernées en tenant compte des déplacements intervenus et des possibilités de retour de ces populations;

iii) les secteurs ainsi que les zones géographiques prioritaires qui nécessitent une assistance urgente de la part de la communauté internationale;

b) elle élabore, suivant les orientations fournies par la Commission, des projets de programmes pour la reconstruction de la République fédérale de Yougoslavie et pour le retour des réfugiés et personnes déplacées;

c) elle assure la mise en œuvre de l'assistance communautaire visée à l'article 1er, dans la mesure du possible en coopération avec la population locale et en s'appuyant chaque fois que nécessaire sur des opérateurs sélectionnés par appel d'offre.

Dans l'ensemble, l'AER est parvenue à fournir une assistance efficace à la reconstruction dans les Balkans occidentaux. Elle s'est révélée un outil performant et flexible, reconnu par tous, au moyen duquel des aides substantielles ont pu être octroyées.

Le règlement (CE) n° 2667/2000 a été modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2068/2004 du 29 novembre 2004, notamment pour en prolonger la durée jusqu'au 31 décembre 2006.

Par le présent rapport, la Commission tient son engagement juridique de faire rapport au Conseil sur l'avenir du mandat de l'AER avant le 31 décembre 2005, comme prévu par l'article 14 du règlement (CE) n° 2667/2000³.

2. CONSIDERATIONS POLITIQUES

L'UE a lancé le processus de stabilisation et d'association visant à favoriser une association plus étroite et l'adhésion éventuelle des pays des Balkans occidentaux. L'agenda de Thessalonique de juin 2003 a confirmé que la politique de stabilisation et d'association ainsi enrichie, y compris les accords de stabilisation et d'association, constituerait le cadre général du parcours européen des pays des Balkans occidentaux jusqu'à leur adhésion future.

Le rapprochement entre le processus politique, et notamment le dialogue politique, et l'assistance financière et sa mise en œuvre est devenu crucial. La préparation de la future adhésion implique aussi la nécessité de préparer les pays bénéficiaires à assumer leur propre responsabilité financière en vue de la mise en œuvre de l'assistance communautaire en les orientant progressivement vers des systèmes décentralisés, en vertu desquels la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes incombera principalement aux institutions nationales, d'abord sous la surveillance (contrôle ex ante) de la Commission et à terme sous leur responsabilité exclusive.

En outre, la CE doit faire preuve de cohérence en ce qui concerne les instruments et les mécanismes d'application qu'elle met en place et doit harmoniser la mise en œuvre de son aide avec sa manière de procéder dans les autres pays candidats potentiels et pays candidats et avec l'expérience qu'elle a tirée du récent élargissement. Il convient de noter que, pour des raisons historiques, l'AER n'opère qu'en Serbie-et-Monténégro, y compris le Kosovo, dont le statut est régi par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, tandis que l'aide communautaire accordée aux autres pays, à savoir la Croatie, la Bosnie-et-Herzégovine et l'Albanie, est actuellement mise en œuvre, de manière directement centralisée mais déconcentrée, par les délégations de la Commission. La Commission devrait toutefois donner son feu vert à une gestion décentralisée de l'aide par les autorités croates au premier trimestre de 2006.

Au vu des préparatifs d'adhésion, il n'y a aucune raison de maintenir une telle différence de traitement. Le maintien du statu quo actuel équivaldrait à établir une distinction difficilement justifiable entre les pays et serait mal compris par les pays de la région.

³ Article 14 du règlement (CE) n° 2068/2004 du Conseil. Le 31 décembre 2005 au plus tard, la Commission fera rapport au Conseil sur l'avenir du mandat de l'Agence européenne pour la reconstruction. Toute proposition d'extension du mandat de l'Agence au-delà du 31 décembre 2006 doit être présentée par la Commission au Conseil au plus tard le 31 mars 2006.

3. L'AVENIR DE LA MISE EN OEUVRE DE L'AIDE DE PREADHESION AU TITRE DE L'IPA (2007-2013)

Comme l'a démontré le dernier élargissement, le transfert de compétences (déconcentration, décentralisation progressive) vers les délégations de la Commission et les administrations nationales des pays bénéficiaires des instruments de préadhésion existants a été un succès. Ce transfert s'est révélé un moyen efficace pour aider les pays bénéficiaires sur la voie de l'adhésion en les intégrant progressivement dans les politiques communautaires et en leur apprenant à gérer eux-mêmes l'aide financière de l'UE en tant qu'élément à part entière des préparatifs de leur future participation aux fonds structurels et au fonds de développement rural après leur adhésion.

Le fait de confier à un interlocuteur unique, en l'occurrence les délégations déconcentrées, la mise en œuvre de l'acquis et la gestion de l'aide présente de grands avantages. Le rapprochement avec l'UE et les perspectives d'adhésion nécessitent des contacts journaliers au niveau local et l'apprentissage des méthodes communautaires, ce qui ne peut se faire que par le biais de contacts directs et d'actions visant à responsabiliser les autorités des pays concernés. Le transfert progressif de responsabilités permet aux pays d'acquérir les compétences nécessaires pour prendre pleinement en charge la gestion des fonds de l'UE comme ils y seront tenus lorsqu'ils adhéreront à l'UE et qu'ils devront assumer eux-mêmes la gestion des fonds structurels et du fonds de développement rural. Ils y sont parvenus dans le passé dans le cadre du programme PHARE, avec l'aide des délégations déconcentrées. Le règlement IPA est spécialement conçu à cet effet.

L'expérience du passé et les recommandations formulées précédemment par la Cour des comptes ont amené la Commission à améliorer les dispositions de la proposition de règlement IPA par rapport à celles du règlement PHARE actuellement en vigueur, afin d'aider et d'encourager les pays bénéficiaires à reprendre progressivement la gestion décentralisée de l'aide de l'UE et à adapter leurs structures de gestion dans la perspective de leur adhésion. L'IPA se décompose en trois volets spécifiques : le développement régional, le développement des ressources humaines et le développement rural (à l'instar des fonds structurels et du fonds de développement rural dont bénéficient les États membres). Ces trois volets, qui ne sont ouverts qu'aux pays candidats, ne peuvent, eux aussi, être mis en œuvre que par le biais d'une gestion décentralisée. Cette approche incitera les pays éligibles à l'IPA à doter leurs administrations - avec l'aide de la Commission - des moyens nécessaires pour bénéficier de ces volets dès que le statut de «pays candidat» leur aura été accordé.

Les capacités des administrations nationales, dans les Balkans occidentaux, varient d'un pays à l'autre, ce qui constitue un motif de plus, pour la Commission, d'œuvrer sur place en aidant ces pays, par l'intermédiaire des délégations, à créer les institutions et les capacités nécessaires à une gestion décentralisée, tout en tenant compte des situations particulières propres à chaque pays.

Il convient aussi de souligner que la Cour des comptes a conclu que les systèmes de surveillance et de contrôle mis en place pour l'octroi de l'aide de préadhésion se sont améliorés au fil des ans, ce qui l'a amenée à accorder une déclaration d'assurance positive pour l'aide de préadhésion dans le cadre de la décharge budgétaire pour l'exercice 2004. La Cour des comptes a déclaré à cet égard que «les systèmes de surveillance et de contrôle au niveau des services centraux de la Commission et des délégations et des organismes de certification étaient fondamentalement adéquats et ont fonctionné correctement dans la pratique».

Le processus de décentralisation intégrale de l'aide de l'UE vers les pays bénéficiaires est un des principaux objectifs de l'IPA (comme pour PHARE dans le passé). Les pays bénéficiaires s'engageront dans un long processus d'apprentissage qui s'étalera sur toute la durée de l'IPA (2007-2013). Pour réussir, ce processus devra d'abord passer par l'étape intermédiaire de la décentralisation partielle (avec contrôle ex ante par les délégations sur les procédures d'appel d'offres et de passation de contrats), qui prendra plusieurs années. La décentralisation partielle avec contrôle ex ante peut être menée à son terme dans un laps de temps relativement court (1 à 2 ans), comme ce fut le cas pour les pays candidats précédents. À titre d'exemple, la Croatie, où la Commission est actuellement en train de déconcentrer la mise en œuvre de l'aide par l'intermédiaire de sa délégation, entrera dans la phase de décentralisation partielle dès 2006, après 18 mois de préparation.

L'AER ne peut mener à son terme un tel processus d'apprentissage préparatoire à la gestion de l'aide de préadhésion par les seuls pays bénéficiaires, et ce pour les motifs développés ci-dessous.

Premièrement, la mise en œuvre de l'aide par l'AER doit être considérée comme une forme de «gestion centralisée indirecte» au sens de l'article 53, paragraphe 2, du règlement financier, ce qui signifie qu'elle ne peut déléguer elle-même les pouvoirs qui lui ont été conférés par la Commission.

Deuxièmement, l'AER, qui a été créée avant la date d'application du règlement financier actuellement en vigueur (1er janvier 2003), ne correspond à aucune des entités auxquelles la Commission peut confier certaines tâches en vertu de l'article 54 du règlement financier. En effet, si elle a été créée par un règlement du Conseil comme s'il s'agissait d'un organe communautaire au sens de l'article 185 du règlement financier, elle fonctionne plutôt comme une «agence exécutive» qui, en vertu de l'article 55 du règlement financier, devrait être mise sur pied par la Commission conformément au statut des agences exécutives. Cette situation est intenable à long terme et s'il devait être décidé de maintenir l'agence en activité, elle devrait être transformée en agence exécutive. L'agence exécutive est toutefois aussi une forme de gestion centralisée indirecte et ne constituerait donc pas non plus une solution appropriée.

La décentralisation est un processus d'apprentissage étalé sur de longues années, qu'il convient de lancer immédiatement dans le cadre de l'IPA. Le seul instrument prévu à cet effet par le cadre réglementaire actuel est la mise en œuvre déconcentrée de l'aide communautaire par les délégations de la Commission.

La Commission propose par conséquent, dans la perspective du futur instrument d'aide de préadhésion (IPA), de mettre, dès le départ, l'aide en œuvre de la même manière que pour le processus d'adhésion précédent, c.-à-d. par le biais des délégations de la Commission ayant fait l'objet de la déconcentration, tout en préparant les pays concernés à la mise en œuvre décentralisée qui interviendra dès que leurs systèmes de gestion et de contrôle seront suffisamment développés pour respecter les critères fixés par l'article 164 du règlement financier, d'abord sous le contrôle ex ante des délégations de la Commission et à terme sous leur responsabilité exclusive. Pour la Turquie et la Croatie, cette approche se concrétisera dès l'entrée en vigueur de l'IPA, en 2007, étant donné que la Turquie applique déjà la méthode de gestion décentralisée et que la Croatie devrait y être autorisée sous peu.

L'AER est actuellement chargée de la mise en œuvre du programme CARDS, qui expire en 2006. Il serait par conséquent utile d'étaler la fin des activités de l'AER sur une période

relativement courte après 2006, afin de lui permettre de mener à bien sa mission (ou du moins l'essentiel de sa mission) ; il conviendrait plus précisément de prolonger son existence de deux années supplémentaires, soit jusqu'au 31 décembre 2008.

4. TRANSITION

4.1. Considérations juridiques et financières

L'AER a pour mission de mettre en œuvre, dans le cadre du règlement CARDS, l'aide communautaire en faveur de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et à la Serbie-et-Monténégro, y compris le Kosovo selon le statut défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, dans la mesure où la Commission lui a délégué la responsabilité de la mise en œuvre des programmes CARDS concernés. La fin des activités de l'AER implique aussi l'expiration des mandats qui lui ont été conférés par la Commission. Par conséquent, la Commission devra prendre en charge la mise en œuvre des programmes CARDS qui n'auraient pas encore été appliqués d'ici là.

L'AER agissant au nom et pour le compte de la Communauté européenne, c'est à cette dernière qu'il reviendra d'exercer directement tous les droits et obligations à l'égard de tiers. La Communauté européenne étant représentée par la Commission (article 282 du traité CE), c'est cette dernière qui estera en justice, en tant que partie requérante ou défenderesse, en lieu et place de l'AER,

L'AER procédera elle-même à sa propre liquidation (résiliation des contrats de travail et liquidation des actifs). Les décisions nécessaires devront être adoptées par le directeur de l'AER ou par son conseil de direction, selon leurs compétences respectives.

Les modalités du transfert effectif des dossiers et archives aux services de la Commission seront déterminées en temps utile et de commun accord par les services de la Commission et par le directeur de l'AER par le biais d'un arrangement administratif.

4.2. Questions administratives, de personnel et budgétaires

La cessation progressive des activités de l'AER s'accompagnera de la mise en œuvre graduelle de l'aide communautaire de manière déconcentrée par les délégations de la Commission dans les pays concernés. Le transfert des responsabilités financières à la Commission nécessitera un renforcement des délégations en Serbie-et-Monténégro et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Il conviendrait aussi d'ouvrir des bureaux à Podgorica et à Pristina.

Conformément à cette double approche, les préparatifs sont en cours en vue de la création d'un bureau de liaison de la CE à Podgorica, qui sera une antenne de la délégation de la CE à Belgrade.

Le bureau de liaison de la CE au Kosovo, dont le statut est défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, a entamé ses activités dès septembre 2004 dans les locaux de l'Agence européenne pour la Reconstruction à Pristina.

Les économies résultant de la cessation des activités de l'AER dans les Balkans occidentaux à la fin de la période de transition, c.-à-d. en 2009, seraient d'un montant identique à celui des dépenses administratives supplémentaires liées aux délégations/bureaux, étant donné que des

économies seraient réalisées sur les lignes opérationnelles après la cessation complète des activités de l'AER. Les dépenses administratives augmenteraient toutefois légèrement en 2007 et en 2008 en raison de la coexistence des délégations et bureaux et de l'AER. Elles diminueraient en 2009 pour retrouver le niveau de 2006.

5. CONCLUSION

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission a l'intention de proposer au Conseil, au plus tard le 31 mars 2006, un projet de règlement visant à :

A mettre fin aux activités de l'AER, tout en cherchant à obtenir la prolongation de ses mandat et statut actuels pour une durée de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2008, de manière à lui permettre de se désengager progressivement dans le cadre de CARDS.

Parallèlement, la Commission préparerait la mise en œuvre déconcentrée du futur règlement IPA, par l'intermédiaire de ses délégations, dans les pays concernés à partir de 2007.

La prolongation du mandat de l'AER n'a donc d'autre but que de lui permettre de mener à terme les programmes CARDS qui sont actuellement sous sa responsabilité. L'objectif premier est de faire en sorte que l'aide puisse continuer à être fournie sans interruption, avec un maximum d'efficacité et un bon rapport coût-efficacité.

La cessation progressive des activités de l'AER d'ici le 31 décembre 2008 et la création concomitante de délégations/bureaux déconcentrés qui seront, dès le départ, responsables de la mise en œuvre de l'IPA conféreront une plus grande transparence et une plus grande efficacité à l'action de l'UE. Ce point est particulièrement important dans le cas du Kosovo, puisque l'UE y renforcera encore sa présence après que la question de son statut final aura été tranchée.

La prolongation du mandat de deux ans permettrait de transférer avec méthode les responsabilités de l'AER vers les services de la Commission, et en particulier vers ses délégations. De cette manière, l'AER devrait pouvoir clôturer la plupart des projets CARDS restants, ce qui lui éviterait de devoir transférer des dossiers encore en cours à la Commission.