



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.3.2006
COM(2006) 137 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL

**RAPPORT GÉNÉRAL
SUR L'AIDE DE PRÉADHÉSION
(PHARE-ISPA-SAPARD)
EN 2004**

{SEC(2006) 378}

1. RESUME

Le présent document constitue le cinquième 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 (CE) n° 1266/99 du Conseil sur la coordination des aides de préadhésion¹ (ci-après dénommé «règlement de coordination»).

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. Il contient également un élément de cohésion économique et sociale.

ISPA (instrument structurel de préadhésion) finance de vastes projets d'infrastructure dans les secteurs de l'environnement et des transports.

SAPARD (programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural) finance des mesures visant à soutenir le développement agricole et rural.

Les rapports annuels respectivement consacrés à PHARE, ISPA et SAPARD fournissent des informations détaillées sur les activités menées en 2004 dans le cadre de chaque instrument de préadhésion.

Pour consulter les données financières relatives aux instruments de préadhésion, voir le point 5 «Tableau financier».

La **coordination des trois instruments** repose sur une division claire de leurs compétences respectives. Un comité, créé au niveau des directions, assure la coordination entre les services de la Commission concernés. Un «document d'assistance générale» couvrant les trois instruments a été présenté en juin 2005 au comité de gestion Phare, qui aide la Commission à coordonner les instruments. Au niveau national, la Commission a encouragé les pays candidats à intensifier la coordination interministérielle, celle-ci étant considérée comme un préalable indispensable au succès de la future gestion des Fonds structurels.

2. DESCRIPTION GENERALE DU FONCTIONNEMENT DES INSTRUMENTS DE PREADHESION

2.1. Engagements et transfert de fonds

Avant que les fonds de l'UE ne puissent être transférés, plusieurs conditions sont requises : 1) une décision de la Commission afin qu'ils soient inscrits au budget, 2) un accord-cadre et 3) une convention ou un protocole annuel bilatéral de financement déterminant le montant de l'engagement financier de la Communauté en faveur du pays bénéficiaire pour la mesure considérée, c'est-à-dire stipulant les droits et les obligations des deux parties. Toutefois, les procédures conduisant à la prise de décision et à l'engagement des fonds varient en fonction des instruments. Pour de plus amples informations sur les procédures de financement applicables dans le cadre de chaque instrument, se reporter à l'annexe 1.1.

¹ Publié au JO L 161 du 21.06.1999, p.68

2.2. Structures de mise en œuvre dans les pays candidats

Les financements de chacun des trois instruments de préadhésion sont acheminés par le biais du Fonds national, établi au sein du ministère des finances de chaque pays et placé 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'unité centrale de financement et de passation de contrats-UCFC), qui reçoivent les ressources du Fonds national². Pour SAPARD, la mise en œuvre est assurée par l'organisme SAPARD prévu à cet effet, qui reçoit les financements du Fonds national.

2.3. Décentralisation de la mise en œuvre en vertu de l'article 12 du règlement de coordination³

La décentralisation est le processus par lequel la gestion des fonds de l'UE est déléguée aux administrations du pays candidat.

En Bulgarie et en Roumanie, ce processus était régi en 2004, pour ce qui concerne les instruments Phare et ISPA, par le système de mise en œuvre décentralisé (DIS). Ce système implique que les procédures de gestion des mesures ou des projets financés par ISPA et Phare requièrent un contrôle ex ante; autrement dit, les 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. Les délégations de la CE doivent donc approuver les documents d'appels d'offres avant que ceux-ci ne soient lancés ou que les marchés ne soient signés.

D'autre part, SAPARD est mis en œuvre sur une base entièrement décentralisée (EDIS = système de gestion décentralisée étendue). EDIS marque la décentralisation totale de la gestion et de la mise en œuvre de l'aide communautaire ou, en d'autres termes, le processus par lequel la gestion des fonds communautaires de préadhésion est transmise à l'administration du pays candidat, tandis que la Commission n'exerce aucun contrôle ex ante systématique sur les opérations individuelles, mais se limite à un contrôle ex post, tout en conservant la responsabilité ultime de l'exécution du budget général.

Une telle délégation de la responsabilité de gestion implique que chaque pays candidat élabore des systèmes de contrôle et de gestion adéquats, 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 n'adopte la décision par laquelle elle délègue la gestion de l'assistance communautaire.

La Commission soutient les efforts de la Bulgarie et de la Roumanie en vue du passage à l'EDIS au cours de la première moitié de 2006. Pour de plus amples informations sur l'EDIS, voir l'annexe 1.2.3. D'autre part, l'obligation d'avoir mis l'EDIS en place pour la date de l'adhésion a été inscrite dans l'acte d'adhésion (article 27) et a clairement fourni une impulsion pour les derniers préparatifs en vue de cet objectif. Le processus a subi toutefois des retards.

² A moins que le Fonds national ne fasse office d'agent payeur, au nom de l'organisme de mise en œuvre.

³ L'article 12 du règlement de coordination fournit la base légale pour «déroger à l'exigence de procédures 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».

Pour Phare et ISPA, le passage à l'EDIS s'effectue en quatre étapes, qui sont décrites dans le document de travail de la Commission intitulé «Préparation à la décentralisation étendue» et le «Schéma EDIS pour ISPA et Phare». Ce dernier document décrit les différentes procédures conduisant au système EDIS. Les étapes 1 à 3, qui relèvent de la responsabilité des pays candidats, consistent à évaluer les lacunes, à s'efforcer de les combler et à déterminer la conformité aux normes des systèmes de gestion et de contrôle. La quatrième étape consiste à préparer la décision de la Commission et relève de la responsabilité de cette dernière. Cette décision est prise à la suite d'un examen approfondi, qui prévoit notamment un audit, effectué sur place, des systèmes de gestion et de contrôle décrits dans la demande EDIS présentée à la Commission par l'ordonnateur national.

3. SUIVI ET EVALUATION

3.1. PHARE

L'exécution des programmes Phare est soumise à un processus structuré de suivi et d'évaluation. Dans chaque pays, un comité mixte de suivi est assisté de sous-comités sectoriels de suivi, qui se réunissent deux fois par an.

Le mandat du comité mixte de suivi a fait l'objet d'une révision qui est entrée en vigueur dans les nouveaux États membres en 2004. Cette révision vise essentiellement à renforcer la fonction de suivi en prévoyant l'introduction d'un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre et l'extension des interventions du comité mixte de suivi ainsi que de ses obligations de rendre des comptes à la Commission. L'ancien mandat est encore en vigueur en Roumanie et en Bulgarie. Si l'évaluation intermédiaire continue de faire l'objet d'une gestion centralisée en Roumanie et en Bulgarie, elle a été décentralisée dans les nouveaux États membres.

Les programmes d'évaluation intermédiaire ont produit, en 2004, 45 rapports nationaux, sectoriels, ad-hoc ou thématiques, couvrant Phare ou d'autres instruments financiers de préadhésion, ainsi qu'un rapport consolidé succinct sur l'aide Phare attribuée en 1999-2002 et mise en œuvre jusqu'en novembre 2003. Dans l'ensemble, les résultats des évaluations ont conclu à des performances mitigées en ce qui concerne Phare. Ces résultats sont dus, pour une bonne part, à des insuffisances constatées à trois niveaux. En premier lieu, d'importantes faiblesses ont été relevées au plan de l'analyse des besoins et de la conception. En second lieu, le niveau de réalisation des objectifs des programmes ou des projets était juste suffisant. En troisième lieu, la mise en œuvre, tout en marquant des progrès, a souffert de problèmes d'efficacité générale. Les résultats obtenus grâce à l'aide de Phare sont néanmoins tout à fait remarquables si l'on considère la complexité des objectifs de préadhésion et les contraintes imposées par une période de mise en œuvre très limitée.

3.2. ISPA

Tous les projets ISPA sont régis par les dispositions du règlement et de la convention de financement ISPA, tant en ce qui concerne le suivi que l'évaluation. L'état d'avancement de la mise en œuvre est examiné systématiquement deux fois par an et périodiquement par les services de la Commission, notamment par l'intermédiaire des comités de suivi.

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 bénéficiaire d'ISPA. Cette section prévoit qu'une fois les projets achevés, la Commission et les pays bénéficiaires

examinent leur impact et la manière dont ils ont été exécutés. Aucun projet n'ayant été achevé à ce stade, la question des évaluations ex post ne s'est pas encore posée.

3.3. SAPARD

La mise en oeuvre des programmes SAPARD est subordonnée aux dispositions des conventions de financement pluriannuelles tant pour le suivi que pour l'évaluation. Des comités de suivi Sapard ont été créés depuis 2001 dans chaque pays bénéficiaire et ont exercé pour l'essentiel leur activité dans le cadre des règles des Fonds structurels avec la participation de la Commission en tant qu'observateur.

Bien que huit des dix pays bénéficiaires aient acquis le statut d'État membre le 1er mai 2004, ils ont continué à négocier des projets Sapard avec les bénéficiaires finaux jusqu'à ce qu'ils ont été capables de passer aux instruments de programmation postérieurs à l'adhésion. Par conséquent, les organismes Sapard ont approuvé, jusqu'à la fin de 2004, plus de 37 000 projets impliquant une contribution communautaire de 2,2 milliards d'euros.

La Commission a continué à collaborer étroitement avec les pays bénéficiaires à l'adaptation et au fonctionnement des systèmes de suivi et d'évaluation. Les 18 réunions du comité de suivi qui se sont tenues en 2004 ont apporté une précieuse occasion de discuter et de décider des questions suivantes: (i) le suivi de la mise en oeuvre des programmes (ii) l'approbation des modifications à introduire dans les programmes à la suite notamment des exercices d'évaluation à mi-parcours effectués en 2003 et (iii) l'approbation des rapports annuels sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des programmes Sapard, avant leur présentation officielle à la Commission.

4. COORDINATION

4.1. Généralités

Comme le stipule le règlement de coordination, 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.

Les partenariats pour l'adhésion fixent le cadre général d'assistance pour les 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 sont sélectionnés sur la base des programmes de développement rural pour la période 2000-2006, élaborés à l'aide des plans des pays candidats et approuvés pour chacun de ces pays par la Commission en 2000.

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, d'autres instruments communautaires et les institutions financières internationales.

4.2. Coordination au sein de la Commission

Le programme Phare et la coordination des instruments relèvent de la compétence de la DG Élargissement, assistée du comité de gestion Phare. ISPA est placé sous la responsabilité de la DG Politique régionale, et SAPARD, de la DG Agriculture.

La coordination de la programmation s'effectue au cours de consultations interservices élargies. Un comité de coordination des instruments de préadhésion a en outre été créé au niveau des directeurs dans les différents services concernés de la Commission. Il accorde une attention particulière à la préparation de l'EDIS pour Phare et ISPA.

Afin d'éviter tout chevauchement, la Commission a précisé l'interface entre Phare et SAPARD, en tenant compte des dispositions du règlement de coordination. En ce qui concerne le suivi des projets, la coordination est assurée par le comité mixte de suivi (CMS). Le comité mixte de suivi assure la coordination du suivi des instruments de préadhésion et l'évaluation des progrès généraux de l'assistance financée par l'Union européenne dans les pays bénéficiaires. Le comité formule, le cas échéant, des recommandations à l'intention du comité ISPA et de la Commission.

Les services de la Commission (DG Élargissement, Relations extérieures et Politique régionale) ont organisé des réunions périodiques avec les experts des délégations responsables de PHARE et d'ISPA afin d'examiner des questions de programmation et de mise en oeuvre concernant notamment les appels d'offres et l'attribution des marchés.

4.3. Coordination dans les pays candidats

La Commission encourage vivement les pays candidats à intensifier la coordination interministérielle, préalable indispensable au succès de la gestion future des Fonds structurels, ainsi que, à court terme, à la mise en oeuvre du volet de Phare sur la cohésion économique et sociale. Dans plusieurs pays, toutefois, la coordination interministérielle doit encore être améliorée.

Étant donné que la gestion entièrement décentralisée existe dès le départ (pour SAPARD) ou va progressivement augmenter (pour Phare et ISPA), la responsabilité des pays candidats en ce qui concerne une coordination correcte des opérations bénéficiant d'une aide de préadhésion et les efforts visant à éviter les doubles emplois doit être, en conséquence, de plus en plus engagée.

La Commission demande dès lors à ces pays de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer une coordination effective et efficace. La liste de contrôle transmise aux pays candidats et aux délégations de la Commission, qui permet à celles-ci de vérifier que l'organisme de mise en oeuvre est capable de gérer des projets Phare de cohésion économique et sociale d'une manière saine et efficace, stipule qu'une évaluation doit être réalisée pour démontrer que les mécanismes de coordination prévus sont adéquats et que des mécanismes appropriés sont en place, de façon à éviter les chevauchements avec d'autres instruments communautaires, notamment Phare CTF, SAPARD et ISPA.

4.4. Coordination avec la BEI et les institutions financières internationales (IFI)

A l'instar des années précédentes, la coopération avec la BEI et les IFI s'est poursuivie en 2004 dans le cadre du protocole d'accord sur la coopération en matière d'aide à la préadhésion. Les chiffres disponibles pour les années 2000 à 2004 indiquent que le montant des prêts conclus par les IFI en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie s'élèvent à 6,9 milliards d'euros pour la période 2000-2004. Ce montant important démontre également l'effet de levier de l'aide communautaire de préadhésion, qui a elle-même été renforcée depuis 2000.

Les services de la Commission organisent régulièrement, avec la BEI et les autres IFI, des réunions visant à coordonner les questions liées à la programmation et la mise en œuvre, ainsi que les questions de procédure. Dans le but d'organiser la transition entre l'aide de préadhésion et le statut de membres à part entière de l'UE pour les pays rejoignant l'Union en mai 2004, la Commission a également présidé le groupe de travail CE/IFI le 26 mars 2004, ainsi que le groupe de haut niveau CE/IFI, qui a donné lieu à des rencontres entre la CE et toutes les IFI au niveau de l'encadrement supérieur.

Puisque d'importants projets d'infrastructure faisant généralement l'objet d'un cofinancement international sont désormais financés par ISPA, le cofinancement au titre de Phare a été limité. En ce qui concerne la mise en œuvre, le principal instrument de cofinancement a été une nouvelle fois, en 2004, la facilité de financement des PME, à laquelle participent la BEI, la BERD et la Banque pour le développement du Conseil de l'Europe / KfW. L'objectif est de continuer à renforcer la capacité de cofinancement du secteur financier afin de développer le financement des PME (grâce à la facilité de financement des PME) et des municipalités (grâce à la facilité de financement des municipalités). Pour de plus amples informations concernant ces deux facilités, voir l'annexe partie II.

Les vastes projets environnementaux et de transport étant réalisés principalement dans le cadre d'ISPA, la DG Politique régionale est le principal partenaire de cofinancement avec la BEI et la BERD.

La facilité de financement des municipalités est axée sur des mesures de financement et de renforcement des capacités des banques locales visant à leur permettre d'intensifier leurs prêts aux municipalités locales.

La BEI et la Commission ont établi une facilité pour les régions transfrontalières, conformément à la demande formulée par le Conseil européen de Nice et précisée dans la communication de la Commission sur les régions transfrontalières (COM(2001)437 final du 25 juillet 2001). Ce projet porte principalement sur la mise en place de petites infrastructures municipales dans les régions transfrontalières, afin de faciliter leur intégration avec les régions actuelles de l'Union européenne.

Des discussions concernant le cofinancement du volet de cohésion économique et sociale de PHARE sont également en cours.

5. TABLEAU FINANCIER

Dotations financières par pays pour PHARE, ISPA et SAPARD en 2004 (en millions d'euros)

	PHARE	SAPARD	ISPA	TOTAL
Bulgarie	294	68	136	497
Roumanie	433	159	317	907
Autres ⁴	31	-	-	31
Total	758	227	453	1435

⁴ Programmes multi-pays couvrant TAIEX, la sûreté nucléaire, la coopération statistique, la participation aux agences et un instrument de mise en réseau. Est également comprise une contribution de PHARE de 2,5 millions d'euros destinée à la Fondation européenne pour la formation.