



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.1.2004
COM(2003) 844 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**RAPPORT GÉNÉRAL
SUR L'AIDE DE PRÉADHÉSION
(PHARE – ISPA – SAPARD)
EN 2002**

[SEC(2003) 1477]

TABLE DES MATIÈRES

1.	Contexte	5
2.	PHARE: résumé	6
3.	ISPA: résumé	9
4.	SAPARD: résumé	11
5.	Description générale du fonctionnement des instruments de préadhésion	13
5.1.	Engagements et transferts de fonds	13
5.2.	Structures de mise en œuvre dans les pays candidats	15
5.3.	Décentralisation de la mise en œuvre au titre de l'article 12 du règlement relatif à la coordination	16
6.	Suivi et Évaluation	17
6.1.	Phare.....	17
6.2.	Ispa	18
6.3.	Sapard.....	19
7.	Coordination.....	20
7.1.	Généralités.....	20
7.2.	Coordination au sein de la Commission	21
7.3.	Coordination dans les pays candidats	22
7.4.	Coordination avec la BEI et les institutions financières internationales.....	23

RÉSUMÉ

Le présent document constitue le troisième 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 préadhésion¹. Ce règlement 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. Dans ce contexte, en conjonction avec l'ISPA, 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 (1 699 millions d'euros).

L'**ISPA** finance de vastes projets d'infrastructure dans les secteurs du transport et de l'environnement (1 107,4 millions d'euros).

Le **Sapard** finance des mesures visant à soutenir l'agriculture et le développement rural (554,5 millions d'euros).

Le programme Sapard suit une **approche de programmation** similaire à celle utilisée dans les programmes des États membres relatifs à l'agriculture et au développement rural, tandis que l'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 III.

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

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).

Les trois programmes sont tous **mis en œuvre par les pays candidats**. Dans le cadre de PHARE et l'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 ces pays. 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 l'ISPA envisagent de lancer un système de décentralisation étendue de la mise en œuvre (EDIS) en vertu duquel la passation des marchés par les pays candidats fera seulement l'objet d'un contrôle ex post dès leur adhésion.

L'année 2002 était la troisième année de fonctionnement du Sapard et de l'ISPA. Tous les programmes Sapard avaient déjà été approuvés en 2000. L'un d'entre eux (Lettonie) avait été modifié en 2001 et les neuf autres (sauf la Slovaquie) l'ont été en 2002. Des conventions de financement bilatérales annuelles et pluriannuelles ont été négociées et conclues et des dotations annuelles ont été engagées en 2001. La mise en place d'organismes de mise en œuvre Sapard a considérablement progressé. Les dix pays candidats ont pu confier la gestion à leur organisme Sapard, et les fonds Sapard leur ont été transférés en 2002.

Avec les décisions de financement prises en 2002, la Commission a déjà attribué 75 % des fonds ISPA prévus pour la période 2000-2006.

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 des administrations des États 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 répartition claire des responsabilités entre les instruments, sur une base commune pour l'élaboration des programmes et sur 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 en avril 2002 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 maintenu des contacts réguliers avec la BEI et les autres institutions financières internationales (IFI), notamment la BERD, afin d'assurer une complémentarité maximale des financements de programmes et de projets. L'ISPA en particulier, grâce à l'accent mis sur des projets d'infrastructure à grande échelle, offre de bonnes perspectives de coopération avec d'autres sources de financement.

L'année 2002 a été la troisième année de fonctionnement des trois instruments de préadhésion. Comme le prévoyaient les négociations d'adhésion qui ont abouti positivement à la fin de l'année, une attention accrue a été accordée à la mise en place des capacités administratives indispensables à la bonne mise en œuvre de l'acquis et à la participation des pays candidats aux programmes communautaires actuels et à ceux qui verront le jour après leur adhésion en 2004. La coopération entre les différents services de la Commission a progressé, conformément au règlement de coordination. La mise en place des structures nécessaires aux instruments de préadhésion dans les pays candidats a constitué une étape marquante dans le renforcement des capacités institutionnelles et a contribué à préparer les pays candidats à se doter des capacités administratives requises pour absorber les Fonds structurels et le Fonds de cohésion au moment de leur adhésion.

Un document technique, qui figure en annexe au 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 et substantielles pour faciliter l'adhésion. Le 26 mars 1999, au Conseil européen de Berlin, les chefs d'État et de gouvernement ont conclu un accord politique portant sur l'Agenda 2000. Les objectifs de ce programme étaient de renforcer les politiques communautaires et de doter l'Union européenne d'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 et orientale: comme elle le proposait dans l'Agenda 2000, 3 174 millions d'euros (chiffres de 2001) sont débloqués chaque année pendant la période 2000-2006 via le programme PHARE et les deux autres instruments de préadhésion, l'ISPA et le Sapard, qui ont été introduits en 2000. La ventilation prévue des aides communautaires de préadhésion en 2002 était la suivante: 1 699 millions d'euros pour PHARE, 1 107,4 millions d'euros pour l'ISPA et 554,5 millions d'euros pour le Sapard.

Depuis le Sommet de Nice, qui a conduit à une accélération du processus des négociations d'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 pour la date de leur adhésion. Si l'on considère l'ampleur de cette tâche, 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 pour la fin 2002 avec les pays prêts à rejoindre l'Union, afin qu'ils puissent participer aux élections parlementaires européennes de 2004. À l'occasion du Sommet de Copenhague, en décembre 2002, ces négociations ont été clôturées officiellement avec la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, Malte et Chypre. Par conséquent, l'année 2003 est la dernière année de programmation de l'aide de préadhésion dans les pays qui rejoindront l'Union en 2004 (mais les décaissements devraient se poursuivre jusqu'en décembre 2006 au plus tard). Les pays avec lesquels la négociation se poursuit, notamment la Roumanie et la Bulgarie, recevront quant à eux une aide accrue afin d'améliorer leurs structures administratives et judiciaires et leur capacité de mise en œuvre de l'acquis.

Ce rapport couvre l'année civile 2002, la troisième année de fonctionnement du Sapard et de l'ISPA. Il contient 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 respectifs². Le présent rapport et ses annexes devraient constituer une documentation utile sur le rôle essentiel que jouent les aides de préadhésion pour préparer les pays candidats.

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 est entièrement consacré 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 1999 pour refléter la mise en place du Sapard pour l'agriculture et le développement rural, ainsi que celle de l'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 1 699 millions d'euros en 2002. Les opérations financées étaient les suivantes:

- **programmes nationaux:** 1 168 millions d'euros, dont:
- Bulgarie: 95 millions d'euros
- République tchèque: 85 millions d'euros
- Estonie: 30 millions d'euros
- Hongrie: 112 millions d'euros
- Lettonie: 32 millions d'euros
- Lituanie: 62 millions d'euros
- Pologne: 394 millions d'euros

² Rapport PHARE: COM(2003) 497 final; rapport ISPA: COM(2003) 655 final; rapport Sapard: COM(2003) 582 final.

- Roumanie: 266 millions d’euros
- Slovaquie: 57 millions d’euros
- Slovénie: 35 millions d’euros
- programme spécial de démantèlement nucléaire: 163 millions d’euros;
- coopération transfrontalière: 163 millions d’euros;
- programmes régionaux et horizontaux: 260 millions d’euros.

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.

Les projets réalisés en 2002 ont été 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 contrats) a joué un rôle clé dans chaque pays candidat en gérant tous les programmes de renforcement des capacités institutionnelles (dans certains cas, elle gère également certaines activités d’investissement). Les autres organismes de mise en œuvre, en particulier ceux chargés de la gestion des investissements en faveur de la cohésion économique et sociale, sont des précurseurs des structures administratives qui seront nécessaires à la mise en œuvre des Fonds structurels après l’adhésion.

La principale priorité au début de 2002 a été la mise en place par les pays candidats de plans d’action en vue de remédier aux problèmes spécifiques dans l’adoption de l’acquis qui avaient été épinglés dans les rapports de stratégie de la Commission pour 2001 et 2002, et en vue d’appliquer des mesures précises (essentiellement des réformes administratives et judiciaires) afin de résoudre ces problèmes et de permettre aux pays candidats de s’aligner sur l’ensemble des critères d’adhésion. Les principaux instruments utilisés ont été les jumelages (le détachement d’experts des administrations et d’autres organismes des États membres dans les pays candidats pour les aider à développer les capacités nécessaires à mettre en œuvre certains volets de l’acquis) et les jumelages légers (une version « allégée » des jumelages introduits en 2001, selon la recommandation de l’évaluation PHARE de 2000³). Le reste de l’aide a été consacré à des investissements visant à améliorer le cadre réglementaire (dans le but de faciliter l’adoption de l’acquis) et à soutenir la cohésion économique et sociale.

Par conséquent, l’adoption des programmes nationaux par les pays candidats a été quelque peu retardée, mais elle demeure un élément vital des préparatifs de leur adhésion.

Outre pour les programmes nationaux, des financements PHARE ont été dégagés pour plusieurs programmes multinationaux ou horizontaux en 2002. Les programmes multinationaux ont surtout été consacrés aux mécanismes de financement mis en œuvre en coopération avec les IFI participantes: le mécanisme de financement en faveur des PME, le mécanisme de financement en faveur des municipalités et le mécanisme en faveur des infrastructures municipales. Pour de plus amples renseignements, voir le point 7.4, « Coordination avec la BEI et les institutions financières internationales ».

³ SEC(2000) 310382.

Les autres domaines qui ont bénéficié d'une aide financière via des programmes multinationaux ou horizontaux sont le fonctionnement du TAIEX, la participation aux organes communautaires, la sûreté nucléaire, le programme en faveur des petits projets, le projet de coopération statistique, l'environnement, la reconstruction de la sidérurgie, l'initiative SIGMA, les mesures de lutte contre la fraude, l'information et la communication et la préparation de l'EDIS (voir aussi le point 5.3, « Décentralisation de la mise en œuvre au titre de l'article 12 du règlement relatif à la coordination »).

Les programmes de coopération transfrontalière aux frontières des pays candidats entre eux et avec les États membres ont continué de bénéficier de la priorité. Ils sont mis en œuvre sur la base des documents communs de programmation élaborés en 2001 par les pouvoirs publics de part et d'autre des frontières concernées. Pour ce qui est des futures frontières extérieures de l'Union européenne, les pays candidats ont été encouragés (via les lignes directrices PHARE révisées, adoptées le 6 septembre 2002) à utiliser leur dotation nationale PHARE pour soutenir des activités économiques et sociales de nature transfrontalière. Pour appuyer ces initiatives, il a été décidé d'octroyer environ 30 millions d'euros au titre des fonds PHARE 2003 aux projets de coopération transfrontalière mis en œuvre par les pays candidats (initiative 2003 sur les frontières extérieures).

En 2002, la programmation s'est fondée sur les lignes directrices révisées de PHARE qui ont été approuvées par la Commission en 1999⁴. 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). En 2002, environ 40 % des engagements dans le cadre des programmes nationaux ont été consacrés au renforcement des institutions. Si on la cumule avec des investissements connexes, cette proportion a représenté 71 % du budget de PHARE, ce qui reflète bien la priorité que les rapports de stratégie 2001 et 2002 ont accordée à la création d'un niveau adéquat de capacités administratives et judiciaires dans les pays candidats pour leur permettre d'appliquer correctement l'acquis communautaire et de participer pleinement aux futurs programmes de l'Union.

La cohésion économique et sociale est demeurée un autre objectif important de l'aide de PHARE en 2002. Comme les années précédentes, elle a continué à s'appuyer sur les plans de développement nationaux. Les investissements dans ce domaine ont servi à expérimenter les types d'activités qui seront financées par les Fonds structurels dès l'adhésion des pays candidats. La DG Politique régionale et la DG Élargissement ont poursuivi l'application des « feuilles de route » destinées à assurer la transition entre les plans de développement nationaux et les documents de programmation des Fonds structurels. En 2002, les investissements en faveur de la cohésion économique et sociale ont représenté 29 % des engagements.

⁴ SEC(1999) 1596.

En outre, la Commission a revu et renforcé les modalités internes de ses délégations afin qu'elles puissent superviser les appels d'offres et les 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. Celles-ci sont également chargées de suivre l'avancement des projets dans les pays candidats. L'évolution vers la mise en œuvre d'un système de décentralisation étendue se poursuit, puisque les délégations seront progressivement démantelées à partir de l'adhésion des pays candidats.

3. ISPA: RESUME

L'« instrument structurel de préadhésion », ISPA, est l'instrument financier conçu par l'Union 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. L'expérience acquise via la programmation de la mise en œuvre de l'ISPA doit également faciliter la transition vers le Fonds de cohésion et familiariser les pays candidats avec les procédures des aides structurelles communautaires.

PRINCIPALES RÉALISATIONS DE 2002

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

En 2002, les crédits d'engagement ISPA au titre de la ligne budgétaire B7-020 ont principalement servi aux 80 nouveaux projets ISPA et aux tranches⁵ des projets approuvés en 2000 et 2001 (1 107 millions d'euros). Sur ce total, 4,2 millions d'euros ont financé l'assistance technique à l'EDIS et 35,1 millions d'euros la préparation des projets. La Commission a approuvé 80 nouveaux projets représentant un coût total éligible de 2,4 milliards d'euros. Le financement communautaire de ces projets dépassera 1,5 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. Le taux moyen de l'aide non remboursable apportée par la Communauté représentait 65 % des coûts des projets en 2002.

Avec les décisions prises entre 2000 et 2002, la Commission a approuvé un total de 249 projets ISPA, pour des investissements équivalant à 8,75 milliards d'euros, dont l'Union européenne finance 5,65 milliards. La Commission a ainsi déjà engagé près de 75 % des fonds prévus pour la période 2000-2006.

⁵ 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.

Les engagements de 2002 ont été répartis à parts égales entre les secteurs de l'environnement et des transports. Depuis 2000, 49 % des fonds ont été attribués à des projets dans le domaine de l'environnement et 50 % à des projets dans celui des transports (1 % est réservé à l'assistance technique, pour la préparation de l'EDIS, et aux aides aux victimes des inondations).

Dans le domaine de l'**environnement**, l'aide de l'ISPA a pour objectif de contribuer à la mise en œuvre de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement. Afin de maximiser l'effet des aides communautaires sur la réalisation des objectifs en matière de législation environnementale, l'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:

- l'approvisionnement en eau potable;
- le traitement des eaux usées;
- la gestion des déchets solides et dangereux;
- l'amélioration de la qualité de l'air.

Comme lors des années précédentes, les projets étaient surtout centrés sur des travaux d'égouttage (extension, remplacement ou réparation des systèmes en place) dans les pays bénéficiaires. Près de 18 % des fonds de ce secteur ont été consacrés à la gestion des déchets solides, principalement à des projets de décharges.

Grâce à ISPA, la Communauté fournit une aide financière aux projets environnementaux qui nécessitent des investissements infrastructurels particulièrement considérables: approvisionnement en eau, traitement des eaux usées, gestion des déchets. Elle couvre la totalité du cycle de vie des projets. L'ISPA a également permis aux pays candidats de renforcer leur compréhension et leurs capacités administratives en vue de la mise en œuvre de la législation essentielle en matière d'environnement.

La composante **transports** de l'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 qu'il est défini dans le rapport EBIT (Évaluation des besoins en infrastructures 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 paneuropéens de transport avalisés par la troisième conférence paneuropéenne des transports qui s'est tenue à Helsinki en juin 1997.

Les fonds de l'ISPA dépensés dans ce secteur en 2002 se sont concentrés sur l'extension du réseau EBIT. Une proportion de 45,7 % des fonds consacrés au secteur des transports a été allouée à des projets de construction et d'amélioration des routes afin de répondre aux normes de l'Union européenne en termes de capacités et de sécurité. Cependant, plus de 40 % des fonds financent des projets destinés à la rénovation et l'amélioration des infrastructures ferroviaires existantes afin de les aligner sur les normes de l'UE, ce qui démontre la priorité accordée au développement de moyens de transport respectueux de l'environnement.

Renforcement des capacités administratives et institutionnelles en vue de la gestion des projets et de la mise en œuvre des politiques

Un certain nombre de difficultés ont été rencontrées dans la mise en œuvre du volet « transports » du programme ISPA. Elles se rapportent notamment aux retards survenus dans l'acquisition des terrains, à la prévision des flux de trafic, à l'évaluation de l'impact sur l'environnement et à la gestion des procédures d'appels d'offres. Dans certains cas, elles se sont traduites par des retards d'exécution de projets et une qualité insuffisante des offres. Pour de plus amples informations sur les problèmes rencontrés, veuillez vous reporter au rapport annuel ISPA 2006⁶.

Comme lors des années précédentes, la Commission a fourni une assistance technique via l'ISPA pour améliorer les capacités administratives et institutionnelles des organes nationaux pour ce qui est de la mise en œuvre de la politique environnementale, où des lacunes subsistent, et dans le domaine des marchés publics. Plusieurs séminaires ont été organisés afin de former les fonctionnaires des pays bénéficiaires à la rédaction des documents d'appels d'offres, à l'évaluation des offres et à la supervision des contrats.

La Commission a permis d'améliorer la compréhension des possibilités et des risques que présentent les partenariats entre le secteur public et le secteur privé dans le domaine des services d'utilité publique, ainsi que des moyens de structurer ces partenariats en y intégrant l'aide financière européenne. Un vaste forum multilatéral et plusieurs séminaires de diffusion ont été organisés. Des lignes directrices devaient être publiées en mars 2003.

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 du Sapard, comme le stipule le règlement Sapard⁷, 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 du Sapard, l'aide est octroyée sur la 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.

⁶ Rapport ISPA – COM(2003) 655 final.

⁷ 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)

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 en ont été chargées. Les programmes relatifs aux dix pays ont néanmoins été prêts et approuvés par la Commission à l'automne 2000. L'un d'entre eux (Lettonie) a été modifié en 2001 et les neuf autres (à l'exception de celui de la Slovaquie) en 2002, principalement pour prendre en compte les travaux associés au transfert de la gestion à l'organisme Sapard, qui est donc le premier résultat de la mise en œuvre sur le terrain.

Contrairement à l'approche suivie pour les deux autres instruments de préadhésion, PHARE et ISPA, dans lesquels la Commission exerce un contrôle *ex ante* sur quelques éléments clés au moins, dans le cadre du Sapard, elle ne s'occupe ni de la gestion, ni même de la sélection des projets. Une autre stratégie a été choisie, 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 en principe 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 relatifs à l'utilisation des fonds, au contrôle et à 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 dotations annuelles de 2000 étaient engagées. En 2002, les conventions de financement pluriannuelles et la convention annuelle pour 2000 ont été conclues avec la Roumanie. Les conventions de financement annuelles ont également été négociées et conclues avec tous les pays, à l'exception de la République tchèque et de l'Estonie. La décision de la Commission autorisant la signature des conventions de financement annuelles pour 2002 a été prise le 22 octobre 2002.

La seconde étape consistait en la création, dans chaque pays candidat, d'un organisme capable de mettre en œuvre la Sapard dans le respect des dispositions légales convenues dans les conventions de financement pluriannuelles. Dès la fin 2002, la Commission avait décidé de transférer la gestion aux autorités nationales dans tous les pays candidats. La somme de 30,5 millions d'euros avait été transférée à ces pays en 2001, et 123,8 millions d'euros ont suivi en 2002: 109 212 millions sous la forme de paiements courants et 14 547 euros sous la forme de remboursements⁸.

⁸ 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.

5. DESCRIPTION GENERALE 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 l'ISPA, et nouvelle convention de financement pluriannuelle pour le Sapard);
- 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.

Toutefois, les procédures conduisant à la prise de décision et à l'engagement des fonds varient en fonction des instruments. Ces diverses étapes sont résumées ci-dessous. En outre, pour garantir une protection efficace des intérêts financiers de la Communauté et pour lutter contre la fraude et les irrégularités, les décisions de financement, de même que les conventions et contrats adoptés en vertu de celles-ci, prévoient, pour tous les instruments de préadhésion, la surveillance et le contrôle financier de la Commission (OLAF) et de la Cour des comptes et, notamment, la possibilité d'effectuer des vérifications sur place.

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
- Élaboration 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 Élargissement; 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 l'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 (elles seront mises à jour lorsque cela s'imposera pour garantir que les projets prioritaires financés par l'ISPA demeurent centrés sur les objectifs politiques).
- Identification et préparation des projets par les pays
- Soumission des projets 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 de l'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 %)
- Deuxième transfert du préfinancement (10 %) après la signature du premier contrat de travaux (pour les projets d'investissements) et sous réserve des conditions précisées dans le protocole de financement
- Paiements intermédiaires pour le remboursement ou le paiement des contractants sur le terrain et sous réserve de certaines conditions précisées dans le protocole de financement
- Paiement du solde si les conditions précisées dans le protocole de financement sont remplies.

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)
- Remboursement des dépenses encourues

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 (sauf si celui-ci fait office d'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. Afin de renforcer la capacité des délégations pour entreprendre ces contrôles ex ante, la Commission a pris l'initiative de débloquer 1,55 million d'euros au titre de la ligne budgétaire B7-020A pour le recrutement de personnel spécialisé.

Les projets que finance l'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'euros) ont été effectués en 2001, car les premiers projets ISPA n'ont pas été approuvés avant la fin 2000. Ces paiements ont été accélérés en 2002, avec le décaissement de près de 390 millions d'euros. À l'heure actuelle, les procédures de gestion des mesures financées par l'ISPA et PHARE 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 à l'ISPA, qui utilisent au maximum les accords existants et les structures créées dans le cadre du système de mise en œuvre décentralisée (DIS), le Sapard est mis en œuvre sur une base totalement décentralisée dès le départ, dans la mesure où toutes les conditions mentionnées au point 4 sont réunies.

Une telle délégation de la mission de gestion implique que chaque pays candidat élabore des systèmes de contrôle et de gestion appropriés 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 2222/2000 de la Commission⁹, modifié par le règlement 2252/2001¹⁰ de la Commission, fixe les modalités d'application de ce transfert de gestion. Tous les pays candidats sont actuellement occupés à mettre en place les structures institutionnelles requises pour la gestion du Sapard. Ils ont pu obtenir une décision concernant le transfert de gestion avant la fin 2002. 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 au titre de l'article 12 du règlement relatif à la coordination

En 2002, PHARE et l'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. Cependant, des progrès sérieux ont été accomplis en 2002 vers la mise en place du système de décentralisation étendue de la mise en œuvre (EDIS) sur la base du règlement de coordination dans les pays adhérents et les pays candidats. Ce 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).

La progression vers l'EDIS est exposée dans les documents « Préparation au système de décentralisation étendue de la mise en œuvre des programmes PHARE et ISPA », envoyé 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. À l'occasion d'une réunion à Bruxelles avec les coordinateurs nationaux de l'aide des pays adhérents et des pays candidats, elle a souligné la nécessité d'appliquer l'EDIS au programme PHARE avant l'adhésion, c'est-à-dire le 1^{er} mai 2004 pour les pays adhérents. Elle encourage aussi vivement la Bulgarie et la Roumanie à mettre en œuvre ce système pour la fin 2004.

En 2002, les pays adhérents et les pays candidats ont entamé l'évaluation des lacunes, que certains pays ont déjà terminée.

⁹ Règlement (CE) n° 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.

¹⁰ 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.

Pour PHARE, la Commission a aussi mis en place des groupes de travail de haut niveau sur l'EDIS dans tous les pays bénéficiaires pour superviser et guider la progression vers ce système. En 2002, une aide de 5,9 millions d'euros a été octroyée à un programme multinational sur la base d'une analyse des besoins, afin d'aider ces pays à se préparer à ce système.

Pour l'ISPA, tous les pays sauf ont terminé la phase d'évaluation des lacunes en 2002. Un pays a déjà demandé à déroger au contrôle ex ante, ce qui confirme qu'il respecte les conditions et les critères minimaux requis pour la mise en place de l'EDIS.

6. SUIVI ET ÉVALUATION

6.1. Phare

Suivi

La procédure de suivi et d'évaluation intermédiaire de PHARE adopte une approche participative de manière à fournir aux parties impliquées dans la gestion du programme une évaluation régulière et fiable de la mise en œuvre des actions programmées.

- Les rapports de suivi sont rédigés par les organismes chargés de la mise en œuvre.
- Les rapports d'évaluation intermédiaire reflètent la vision indépendante des évaluateurs externes.
- Les sous-comités de suivi sectoriels (SCSS) et le comité mixte de suivi (CMS) des différents pays candidats discutent et décident des actions de correction en vue d'améliorer la mise en œuvre du programme sur la base des rapports susmentionnés.

Le CMS se réunit chaque année et peut proposer des mesures correctrices pour améliorer la gestion du programme et la conception des projets futurs. Il peut aussi recommander la réaffectation, entre les différents programmes de préadhésion, des fonds retirés à des activités dont la mise en œuvre n'est pas optimale. Les SCSS se réunissent en principe deux fois par an et traitent des matières sectorielles spécifiques au pays concerné. Ils peuvent également formuler des recommandations en vue des rapports d'évaluation intermédiaires ultérieurs.

Évaluation intermédiaire et ex post

En 2002, quelque 125 rapports sectoriels et thématiques d'évaluation intermédiaire ont été rédigés. Ils portent sur tous les secteurs de l'aide PHARE. Leurs conclusions indiquent que, globalement, 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. Les évaluateurs estiment que le processus de mise en œuvre de PHARE est hautement efficace, mais que davantage d'efforts doivent être fournis pour améliorer la conception des projets. Ils constatent également une amélioration substantielle des capacités administratives, mais notent quelques difficultés dans la gestion financière et la gestion du calendrier, et dans le recrutement et le recyclage de spécialistes.

Le système d'évaluation intermédiaire a été revu en 2002 pour permettre de garantir une saine gestion financière des mesures PHARE. Cette révision a donné lieu à une amélioration des méthodes et des formats du système et l'a doté d'une plus grande rapidité et d'une différenciation accrue, en l'adaptant mieux à ses publics spécifiques. Un guide du suivi a également été créé. Il offre une vue d'ensemble plus conviviale et une présentation analytique des informations utiles.

Une vaste évaluation ex post de l'aide PHARE aux États partenaires du « groupe de Laeken » a été réalisée en 2002-2003 et figure sur le site Internet de la DG Élargissement¹¹. Cette évaluation porte sur les aides PHARE qui devaient être clôturées à la fin 2001, c'est-à-dire les programmes nationaux PHARE lancés en 1997-98 en Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

Sur le plan organisationnel, le processus d'évaluation ex post implique les éléments suivants:

- la désignation officielle d'un évaluateur par le coordinateur national de l'aide dans chaque pays;
- l'approbation des mandats spécifiques à chaque pays par cet évaluateur;
- la désignation d'évaluateur locaux « externes », chargés de rédiger des rapports nationaux d'évaluation sous la supervision de l'évaluateur sélectionné.

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 de l'ISPA. Le coordinateur national de l'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 repose sur 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;

¹¹ http://europa.eu.int/comm/enlargement/phare_evaluation_reports_2.htm

- décider, avec l'accord de la Commission, de toute attribution de compétence supplémentaire au comité.

Deux réunions des comités de suivi ont eu lieu en 2002 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 de l'ISPA. Cette section stipule 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 étudie 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 débiter que deux à quatre ans après la réception provisoire des travaux. Étant donné le stade précoce de la mise en œuvre de l'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 de financement pluriannuelle 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 s'est réuni au moins une fois (parfois deux) en 2002. 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 de financement pluriannuelle, 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 organisé 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 décrits dans les programmes ainsi qu'un jeu de tableaux 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. Ensuite, les modalités spécifiques de l'évaluation à mi-parcours ont été débattues à l'occasion d'un autre séminaire (« Aspects de la gestion et de la mise en œuvre des programmes Sapard », 17 et 18 juin 2002, Bruxelles), au cours duquel les aspects organisationnels et méthodologiques de cette évaluation ont bénéficié d'une attention particulière. Des lignes directrices provisoires pour l'évaluation à mi-parcours des programmes de développement rural soutenus par le Sapard ont été présentées et discutées avec les pays candidats, à qui il a été rappelé l'obligation de transmettre leur rapport d'évaluation à la Commission pour le 31 décembre 2003. En août 2002, après la révision de ce document, la Commission l'a envoyé aux pays candidats, accompagné d'une lettre officielle, de manière à ce que les premières étapes du processus puissent être lancées. Ces lignes directrices ont également été soumises, pour information, à tous les États membres au sein du comité STAR. Elles sont disponibles sur le site Internet de la DG Agriculture¹².

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;
- l'ISPA finance de vastes projets d'infrastructure dans les secteurs des transports et de l'environnement
- le Sapard finance des 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 2002. 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.

¹² http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_fr.htm

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 de l'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, 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), 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 coordonnateur national de l'aide et l'ordonnateur national seront conjointement responsables de la coordination entre PHARE (y compris la coopération transfrontalière PHARE), l'ISPA et le Sapard;
- pour le Sapard, les conventions de financement pluriannuelles qui ont été signées avec les dix pays candidats prévoient, à la section C, article premier, que la Commission et le pays candidat assurent la coordination des aides entre celles octroyées au titre du programme, de l'ISPA, de PHARE, celle de la Banque européenne d'investissement (BEI) et celles 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 DG 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 DG Politique régionale et le programme Sapard relève de la responsabilité de la DG Agriculture.

En pratique, la coordination de la programmation s'effectue 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 (DG Agriculture, Politique régionale, Élargissement, Budget et service juridique). Ce comité accorde une attention particulière à la préparation de la décentralisation étendue (EDIS) de PHARE et de l'ISPA. Au programme des réunions de 2002 figuraient notamment le bilan de la progression vers l'EDIS et la clause des traités d'adhésion sur les fonds de préadhésion.

Pour le contrôle des projets, la coordination est assurée par le comité mixte de suivi, aidé, dans la mesure du possible, par les comités de suivi de l'ISPA et les sous-comités PHARE correspondants.

Afin d'éviter tout chevauchement, la Commission a précisé l'interface entre PHARE et le 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 de l'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 les pays candidats

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 de PHARE sur la cohésion économique et sociale. Dans plusieurs pays, la coordination interministérielle doit encore être améliorée.

Étant donné que la gestion décentralisée existe dès le départ (pour le Sapard) ou va progressivement augmenter (pour PHARE et l'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 du 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. 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 œuvre 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 des mécanismes de coordination appropriés sont en place, de façon à éviter des chevauchements avec les autres instruments communautaires, notamment le programme PHARE de coopération transfrontalière, le Sapard et l'ISPA).

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). La coopération avec la BEI et les autres IFI s'est poursuivie en 2002 dans le cadre du protocole d'accord sur la coopération relative à l'aide de préadhésion¹³.

Les chiffres disponibles pour les années 2000 à 2002 indiquent que le montant des prêts conclus par les IFI en faveur des dix pays adhérents dépasse les 5 milliards d'euros. Ce montant démontre l'effet de levier de l'aide communautaire de préadhésion, qui a elle-même été renforcée depuis 2000.

La Commission entretient de bonnes relations de travail avec l'ensemble des IFI. Sur le plan des programmes, elle coopère essentiellement avec la BEI, la BERD et, dans une moindre mesure, la Banque pour le développement du Conseil de l'Europe et la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Les services de la Commission organisent des réunions périodiques avec ces IFI 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 des projets, au bénéfice des pays candidats.

La Commission organise régulièrement des échanges d'informations et des réunions de coordination avec la BERD, elle poursuit l'harmonisation des méthodes d'évaluation des projets et mène avec elle des discussions détaillées sur les aspects méthodologiques.

Les délégations de la Commission jouent aussi un rôle important dans la coordination des instruments de préadhésion avec les IFI et les donateurs bilatéraux, en organisant régulièrement des rencontres des donateurs sur place pour échanger des informations sur les projets prévus et sur ceux en cours.

¹³ Le 2 mars 1998, la Commission a signé 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, l'ISPA et le 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.

En ce qui concerne les différents instruments de préadhésion, la coopération en 2002 peut être synthétisée comme suit:

- pour PHARE, le principal instrument de cofinancement reste le mécanisme de financement des PME (50 millions d’euros d’engagements en 2002), dans le cadre duquel la Commission travaille avec la BERD, la Banque pour le développement du Conseil de l’Europe et la KfW. Ce mécanisme comporte des mesures financières et de renforcement des capacités en faveur des banques et des fonds de capitaux locaux, de manière à étoffer leurs services à destination des PME de la région.

En outre, la Commission, la BEI, la BERD, la Banque pour le développement du Conseil de l’Europe et la KfW se sont mises d’accord pour cofinancer le mécanisme de prêts aux municipalités (44 millions d’euros), axé sur des mesures de financement et de renforcement des capacités en faveur des banques locales, afin de leur permettre d’intensifier leurs prêts aux municipalités du pays concerné.

La Commission a aussi finalisé ses discussions avec la BEI à propos du mécanisme en faveur des infrastructures municipales (35 millions d’euros), qui sert à fournir des aides financières aux municipalités des régions frontalières, ainsi que le stipule la communication de la Commission sur les régions frontalières¹⁴;

- Dans le domaine des transports et de l’environnement, l’instrument de préadhésion ISPA est le principal mécanisme de cofinancement de grands projets d’infrastructure qui font couramment l’objet d’un cofinancement international par les IFI. Le principal partenaire de ce cofinancement est la DG Politique régionale.

Les résultats de la coopération entre l’ISPA et les IFI participantes sont très positifs. À l’échelle des projets, les échanges d’informations ont eu lieu à un stade très précoce de la procédure d’identification des projets, de façon à repérer des possibilités de cofinancement. En 2002, la coopération entre la BEI et la BERD a débouché sur le financement mixte de plusieurs projets.

Plusieurs réunions de coordination ont eu lieu afin de mettre en place un cadre de travail et d’apporter des modifications opérationnelles à l’accord de coopération signé le 19 janvier 2000 entre la Commission et la BEI au sujet de l’aide structurelle communautaire, notamment l’ISPA, pour la période 2000-2006. L’objectif premier consistait à maximiser l’effet de levier des aides communautaires et, en particulier, à concentrer les moyens budgétaires de la CE sur les projets nécessitant une contribution plus importante.

¹⁴ COM(2001) 437 final du 25 juillet 2001.

Des discussions ont également eu lieu à propos de la poursuite de la coopération après l'adhésion des pays candidats, lorsqu'ils entreront en ligne de compte pour bénéficier du Fonds de cohésion et des Fonds structurels. La BEI et la BERD ont participé à la rédaction des lignes directrices sur les partenariats entre secteur public et secteur privé, élaborées par la DG Politique régionale et publiées en 2003;

- en ce qui concerne le Sapard, étant donné qu'il est totalement décentralisé vers les pays candidats, la coopération avec les IFI a surtout impliqué des consultations générales et des échanges d'informations. Elle s'effectue au siège de la Commission à Bruxelles ainsi que dans les pays candidats à l'occasion des comités de suivi, et va toujours dans le sens d'un approfondissement. La Commission a également entamé des discussions avec la BERD en 2002 sur la manière d'assurer un meilleur accès aux crédits bancaires pour les bénéficiaires du programme Sapard (en particulier les agriculteurs).

RECAPITULATIF FINANCIER

Dotations financières par pays pour PHARE, l'ISPA et le Sapard en 2002

	PHARE	Sapard	ISPA	TOTAL
	en millions d'euros	en millions d'euros	en millions d'euros	en millions d'euros
Bulgarie	122,9	55,6	104,6	283,1
Estonie	33,4	12,9	30,4	76,7
Hongrie	130,7	40,6	94,1	265,4
Lettonie	36,3	23,3	46,5	106,1
Lituanie	147,6	31,8	61,2	240,6
Pologne	451,7	179,9	362,8	994,4
République tchèque	108,2	23,5	80,5	212,2
Roumanie	278,5	160,6	256,6	695,7
Slovaquie	79,1	19,5	54,1	152,7
Slovénie	41,9	6,8	16,6	65,3
Autres ¹⁵	268,7			
Total	1690,0	554,5¹⁶	1107,4	3092,2

¹⁵ Programmes horizontaux, programmes régionaux et certains volets des programmes de sûreté nucléaire.

¹⁶ Total des engagements à la suite de la convention de financement annuelle de 2001; les chiffres présentés pour chaque pays bénéficiaire ont été arrondis.