



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.10.2005
COM(2005) 537 final

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

RAPPORT ANNUEL SAPARD – année 2004

{SEC(2005) 1375}

1. INTRODUCTION

Dès l'année 2000, l'Union européenne a intensifié l'aide de préadhésion en faveur du développement rural de dix pays candidats d'Europe centrale et orientale en mettant au point le programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (Sapard). Le rapport annuel Sapard de l'année 2000 présente en détail les systèmes de mise en oeuvre et de gestion de ce programme.

Le soutien financier accordé au titre de Sapard est destiné à aider les pays bénéficiaires à apporter des améliorations structurelles à leur environnement agricole et rural avant leur adhésion à l'Union européenne. Il vise à améliorer la transformation des produits, leur commercialisation et les normes de qualité afin de répondre aux exigences communautaires. L'aide Sapard permet aussi de résoudre certains problèmes mis en évidence par les pays.

2. PRINCIPAUX RESULTATS DE LA MISE EN OEUVRE DE SAPARD¹

Entre 2000 et 2004, un montant total de 2 412,1 millions EUR a été alloué aux pays Sapard pour l'amélioration de leurs secteurs rural et agricole, dont 1 334,2 millions EUR aux nouveaux États membres et 1 077,9 millions à la Bulgarie et la Roumanie. Entre 2000 et 2004, 991 millions EUR ont effectivement été versés aux pays Sapard. Pour la seule année 2004, 573,5 millions EUR ont été payés aux pays Sapard, dont 380,4 millions EUR aux nouveaux États membres et 193,1 millions EUR à la Bulgarie et la Roumanie.

Le 1^{er} mai 2004, huit des dix pays Sapard ont adhéré à l'UE. Au cours de l'année 2004, les nouveaux États membres ont cessé de financer de nouveaux projets au titre de leur programme Sapard respectif pour commencer à conclure des contrats au titre des programmes de postadhésion.

La mise en œuvre de Sapard a permis aux nouveaux États membres de tirer parti des structures Sapard existantes pour la gestion de leur programme de postadhésion. En outre, d'après les données relatives aux fonds engagés après l'adhésion dans des mesures de type Sapard, les niveaux d'engagement pour ces mesures sont supérieurs, dans la majorité des pays, à ceux d'autres types de mesures; à titre d'exemple, le taux d'engagement a atteint 100 % en Lettonie et 63 % en moyenne en Estonie.

Au terme de l'année 2004, les agences Sapard avaient conclu des contrats portant sur plus de 37 000 projets pour un total de plus de 2,2 milliards EUR au titre du concours communautaire.

3. ÉVALUATION DE LA REALISATION DES OBJECTIFS SAPARD²

La conclusion de contrats au titre des fonds Sapard ayant cessé dans les nouveaux États membres, il est désormais plus facile d'apprécier le résultat global de la mise en oeuvre du programme Sapard. Pour plusieurs raisons, telles que la diversité des indicateurs et des investissements, il n'est pas possible, en pratique, de procéder à une évaluation fondée sur les indicateurs mentionnés dans les programmes Sapard. Aussi le présent rapport portera-t-il

¹ Voir l'annexe A.

² Les annexes B et C donnent un aperçu horizontal.

essentiellement sur la comparaison entre la mise en oeuvre et les objectifs de Sapard. Il examinera l'état d'avancement de la mise en oeuvre des mesures d'investissement dans les exploitations et le secteur alimentaire, qui contribuent, notamment, à satisfaire aux normes de l'acquis communautaire, et des deux autres mesures d'investissement en faveur de l'infrastructure rurale et de la diversification des activités économiques, qui participent, en particulier, au développement économique durable et à la création d'emplois dans les zones rurales. Ces quatre mesures représentent 86 % de la totalité des fonds alloués au titre de Sapard.

En ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie, le présent rapport examinera les progrès accomplis durant l'année 2004.

3.1 Nouveaux États membres

Au terme de l'année 2004, les huit pays étaient parvenus à engager la totalité des fonds communautaires qui leur avaient été alloués et avaient préparé une série de projets éligibles au titre des programmes de postadhésion.

Pour ce qui est de la mesure en faveur des investissements dans les exploitations agricoles, la part de la production animale et des produits d'origine animale, principal secteur en termes d'adoption de normes de l'acquis, a atteint 41 % du montant total engagé au titre de cette mesure dans les huit pays. De leur côté, les investissements dans le secteur des cultures arables ont représenté 16 %. Même si ce secteur est relativement important dans certains pays, la concentration des investissements dans ce type d'activité résulte, en quelque sorte, des difficultés économiques auxquelles fait face le secteur de la production animale.

En ce qui concerne les investissements dans les secteurs de la transformation et de la commercialisation des aliments, les produits à base de viande, ainsi que le lait et les produits laitiers, deux filières essentielles en termes d'adoption des normes de l'acquis, ont atteint respectivement 51 et 22 %. En outre, les données de suivi indiquent que le niveau des investissements dans le secteur de la première transformation, et en particulier dans les abattoirs, a augmenté dans certains pays, contribuant ainsi à mettre l'accent sur l'adoption des normes de l'acquis. En Hongrie, par exemple, le nombre des projets concernant des abattoirs a presque triplé.

Une première évaluation de ces résultats laisse penser que les investissements effectués au titre de ces deux mesures ont contribué, dans une large mesure, à la réalisation des objectifs Sapard.

En 2004, la mesure en faveur de l'infrastructure rurale est celle qui a enregistré les niveaux d'engagements les plus élevés, marquant ainsi l'impérieuse nécessité d'améliorer l'infrastructure dans les zones rurales, en particulier en Pologne.

Pour ce qui est des investissements en faveur de la diversification des activités économiques, 20 % des fonds communautaires alloués au titre de cette mesure ont financé le tourisme rural et 11% le développement des services de base.

Les investissements au titre de ces deux mesures ont contribué à améliorer l'infrastructure de base et à encourager le développement d'activités économiques durables dans les zones rurales.

La mesure en faveur d'actions agroenvironnementales avait pour objet de préparer la mise en œuvre du programme agroenvironnemental de postadhésion, objectif atteint en particulier en Slovaquie et en République tchèque.

3.2 Bulgarie et Roumanie

Le montant total des fonds engagés en Bulgarie et en Roumanie en 2004 s'élève à 226,7 millions EUR.

Si l'on considère le nombre des projets approuvés en 2004, la mise en œuvre de Sapard en Bulgarie a bien avancé cette année-là. Au 31 décembre 2004, l'agence Sapard avait approuvé 1 909 projets pour un montant total de 285,4 millions EUR au titre du concours communautaire, soit presque le double du nombre de projets approuvés en 2003. Ce chiffre correspond à 100 % de l'enveloppe Sapard pour la période 2000 à 2004.

Les fonds communautaires alloués au titre de la mesure en faveur des investissements dans les exploitations agricoles ont été intégralement absorbés. Le nombre des projets financés au terme de l'année 2004 a plus que doublé par rapport au chiffre enregistré fin 2003. La part du secteur des cultures arables demeure considérable (44 %) par rapport aux autres pays, et ce en raison des besoins importants de rationalisation et de mécanisation.

Pour ce qui est de la mesure en faveur des secteurs de la transformation et de la commercialisation des aliments, 96 % des fonds communautaires alloués pour la période 2000–2004 ont été engagés. Les investissements ont représenté 31 % dans le secteur des produits à base de viande, 14 % dans celui du lait et des produits laitiers et 28 % dans celui des fruits et légumes.

Le niveau d'engagement et le nombre des projets financés au titre de la mesure en faveur de la diversification des activités économiques ont également augmenté. Les activités ont principalement consisté en des investissements dans le tourisme rural (42 %) et dans les secteurs du bois, de la charpenterie et des biocarburants (33 %).

Enfin, les mesures en faveur de l'infrastructure rurale et de la rénovation des villages ont pu être mises en œuvre en 2004. Au terme de l'année 2004, les niveaux d'engagement de ces deux mesures s'élevaient respectivement à 84 % et 71 %. 83 % des fonds alloués au titre de l'infrastructure rurale ont été utilisés pour financer l'infrastructure routière.

En Roumanie, au terme de l'année 2004, l'agence Sapard avait approuvé 1 096 projets, pour un montant total de 452,4 millions EUR. Ce chiffre correspond à 57 % des fonds Sapard pour les années 2000 à 2004.

La mesure en faveur de l'infrastructure rurale, principale mesure mise en œuvre en Roumanie, a bénéficié de la part la plus importante des fonds Sapard alloués à la Roumanie. Au terme de l'année 2004, le niveau d'engagement s'élevait à 122 %, dont 49 % dans le secteur routier, 35 % dans celui de l'eau potable et 16 % dans celui de l'assainissement.

D'ici à la fin 2005, les fonds alloués au titre des mesures en faveur de la transformation, de la commercialisation, des investissements agricoles et de la diversification devront être absorbés dans les meilleurs délais sous peine d'être perdus.

La mesure en faveur des secteurs de la transformation et de la commercialisation a bénéficié de la deuxième part la plus importante du concours communautaire. Le niveau d'engagement au titre de cette mesure a atteint 41 % pour la période 2000–2004, le secteur des produits à base de viande ayant reçu 51 % et celui du lait et des produits laitiers 21 %.

L'engagement au titre de la mesure en faveur des investissements dans les exploitations n'a atteint que 15 %, dont 53 % au profit du secteur des cultures arables. Le niveau d'engagement au titre de la mesure en faveur de la diversification n'a pas dépassé 11 %, dont 94 % pour le tourisme rural.

4. MISE EN ŒUVRE ET GESTION DU PROGRAMME

4.1 Suivi de la mise en œuvre des programmes

En 2004, le comité de suivi du Sapard s'est réuni à dix-huit reprises et a modifié six programmes. Outre les opérations ordinaires de suivi, le comité a effectué un travail de révision des programmes. Les principales modifications apportées avaient pour objectif: i) la révision de certains aspects des mesures au vu de l'expérience acquise ou des résultats de l'évaluation à mi-parcours; ii) la mise à jour des tableaux financiers et, dans certains pays, l'affectation des intérêts perçus, ainsi que iii) l'adaptation des programmes en voie d'approbation. Dans les huit nouveaux États membres, le travail a également porté sur la révision finale des tableaux financiers, ainsi que sur l'adaptation finale des programmes (voir l'annexe D).

En Bulgarie, les modifications ont consisté à porter davantage les efforts sur la mise en œuvre des mesures en faveur 1) de l'adoption de l'acquis et 2) de l'amélioration de la productivité des exploitations agricoles dans la perspective de l'adhésion. En Roumanie, le comité de suivi a abordé la question de l'amélioration du niveau d'engagement ainsi que les propositions relatives aux modifications des programmes destinées à régler les conflits d'intérêts dans les projets d'infrastructure.

Enfin, les dix pays ont présenté leur rapport annuel de mise en œuvre.

4.2 Évaluation à mi-parcours

En 2004, la Commission a analysé les rapports d'évaluation à mi-parcours. Les conclusions et recommandations pertinentes formulées dans ces rapports ont été prises en considération aux fins de la modification des programmes de la Bulgarie et de la Roumanie. Il en a également été tenu compte dans le cadre de la gestion des programmes de postadhésion dans les huit nouveaux États membres.

4.3 Ligne de crédit rural

Dans un souci d'amélioration du système de crédit rural, un projet spécial, dénommé «ligne de crédit rural», a été élaboré dans le cadre de la facilité prévue par PHARE pour 2003 au profit des PME. La mise en œuvre des dispositions destinées à faciliter l'accès des exploitants et des entreprises rurales aux services financiers a été plus lente que prévu. La Commission étudie actuellement les raisons de ce retard et les solutions possibles pour y remédier.

5. INITIATIVES JURIDIQUES

La présente partie retrace les différentes initiatives juridiques prises en 2004³.

³ Voir l'annexe E.

Le règlement Sapard arrêté par le Conseil et le règlement d'application adopté par la Commission ont été modifiés pour permettre l'alignement de l'aide financière allouée à la Bulgarie et la Roumanie sur le soutien accordé aux nouveaux États membres après l'adhésion. Ces modifications ont consisté, entre autres, i) à introduire une nouvelle mesure éligible permettant aux communautés rurales de préparer et de mettre en oeuvre les stratégies de développement rural; ii) à adapter les intensités d'aide à celles fixées pour les nouveaux États membres et iii) à instaurer une certaine flexibilité dans l'utilisation des régimes nationaux facilitant l'accès aux crédits.

Le règlement du Conseil a été modifié, en outre, pour permettre l'inscription de la Croatie parmi les pays bénéficiaires de Sapard pour la période 2005–2006.

La Commission a arrêté un nouveau règlement, qui prolonge la durée de validité des accords de financement (CPF et CAF) conclus précédemment avec les pays Sapard devenus des États membres. Ces pays sont autorisés, pendant une période transitoire, à appliquer des règles différentes des dispositions habituelles. Conformément à ce règlement, certaines dispositions contenues dans ces accords, telles que celles régissant la procédure de délégation de la gestion des aides, ont cessé de s'appliquer.

Afin de conseiller les nouveaux États membres dans leur tâche, la Commission a établi des lignes directrices relatives à la clôture des programmes Sapard.

En 2004, la Commission a adopté des accords de financement allouant 225,2 millions EUR à la Bulgarie et à la Roumanie. Elle a ensuite conclu un nouvel accord de financement visant à octroyer à ces deux pays un montant supplémentaire de 1,5 million EUR.

6. ACTIVITES LIEES A LA DELEGATION DE LA GESTION, AUX MISSIONS DE SUIVI ET AUX CONTROLES

6.1 État des lieux en matière de délégation de la gestion des aides et de mission de suivi⁴

Trois nouvelles décisions de la Commission relatives à la délégation de la gestion des aides ont été adoptées en 2004. Au terme de l'année, les mesures couvertes par une décision de délégation de la gestion représentaient 100% des fonds alloués à la République tchèque, à la Slovaquie et à la Slovénie.

Des missions de suivi ont été effectuées en Slovaquie (mars 2004), en Pologne (avril 2004), en Roumanie (mai 2004) et en Bulgarie (octobre 2004), au cours desquelles le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle interne a été évalué. Des recommandations ont été formulées dans certains cas.

6.2 Décision d'apurement des comptes

Les comptes de 2003 pour sept pays Sapard (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) ont été apurés par la décision de la Commission du 28 septembre 2004, C(2004) 3603.

L'apurement des comptes de la Bulgarie, de la Pologne et de la Roumanie a été suspendu jusqu'à réception et évaluation des données supplémentaires demandées.

⁴ Voir l'annexe F.

6.3 Décision d'apurement de conformité

L'audit de conformité, qui a débuté en septembre 2003, s'est poursuivi en 2004, année durant laquelle six audits ont été effectués. Les organismes agréés et les autorités locales chargées de la gestion et du contrôle des mesures Sapard en République tchèque, en Slovaquie, en Pologne, en Hongrie et en Roumanie ont subi un contrôle général et les procédures appliquées ont été examinées. En Bulgarie, un deuxième audit portant sur les dépenses déclarées en 2004 a été effectué.

À l'occasion de ces audits, les fichiers de paiement ont été soumis à un contrôle par échantillonnage et certains bénéficiaires finaux ont fait l'objet de contrôles sur place.

Les auditeurs se sont particulièrement intéressés aux exigences spécifiques de la CMAF qu'on estime susceptibles de présenter le plus haut niveau de risques en ce qui concerne: i) les principes de saine gestion financière, et notamment le souci d'économie et la question du rapport qualité-prix; ii) le double financement ou chevauchement des financements; iii) les dépenses non éligibles à un cofinancement communautaire dans le cadre du programme SAPARD; iv) les critères d'éligibilité définis dans les programmes de développement rural pour chaque mesure; v) l'ampleur et la qualité des contrôles; vi) le remplacement de membres du personnel considérés comme «responsables clés»; vii) les marchés publics et viii) les mises en cause spécifiques.

Les irrégularités constatées ont été notifiées aux autorités compétentes. L'application d'éventuelles corrections financières aux dépenses en cause sera examinée au terme des procédures d'apurement des comptes liées à la présente enquête en application des dispositions de la CMAF.

6.4 Travaux exécutés par la Cour des comptes

Le 19 février 2004, la Cour des comptes a présenté à la Commission un rapport Sapard spécial intitulé «Sapard a-t-il été bien géré ?». Les critiques formulées ont porté sur la réalisation des objectifs de Sapard. Le rapport a attiré l'attention sur les retards d'exécution liés à un manque de programmation de la part de la Commission. Il a aussi conclu que la sous-consommation des fonds alloués résultait du manque de ressources propres des bénéficiaires finaux, des problèmes d'accès au crédit auxquels sont confrontés les bénéficiaires potentiels, ainsi que de la complexité des procédures.

La Cour a néanmoins considéré que la décision de la Commission d'adopter une mise en oeuvre décentralisée était judicieuse étant donné le nombre élevé de projets à financer. Elle a indiqué s'être assurée i) de l'existence de systèmes bien conçus assortis de contrôles clés préalablement à toute dépense; ii) que les procédures étaient bien documentées; iii) que les systèmes conçus sur le papier fonctionnaient et (iv) que les procédures de contrôle étaient respectées pour la plupart des dossiers examinés. La Cour a reconnu que Sapard avait constitué une contribution positive à la préparation de l'élargissement.

6.5 Informations relatives aux irrégularités

En 2004, 91 cas d'irrégularités ont été portés à l'attention de l'OLAF, dont 27 en Pologne, 23 en Slovaquie, 18 en Roumanie, 15 en Lituanie et 8 en Hongrie. Il convient de noter une nette amélioration de la qualité et de la quantité des rapports. Néanmoins, la Commission déplore la persistance de retards considérables, l'absence d'informations de la part de certains

pays et, de temps à autre, la mauvaise qualité des communications et la perte d'informations importantes qui en a découlé.

Les irrégularités sont liées, en majorité, à une mauvaise application des règles de passation des marchés dans le cadre des mesures relatives à l'infrastructure et aux abattoirs, à l'inéligibilité de certaines dépenses et à une évaluation insuffisante des effets des projets sur l'environnement. L'inadéquation, le manque de formation et le taux élevé de rotation du personnel sont considérés comme des facteurs de risque.

7. ÉVOLUTION FUTURE

7.1 Croatie

Afin de mettre en chantier les travaux préparatoires à la mise en œuvre de l'aide de préadhésion, la Commission a effectué une mission d'information en Croatie en septembre 2004. Dans le même temps, les autorités croates ont été informées des phases clés à entreprendre afin d'entamer, dans les meilleurs délais, la mise en œuvre de l'aide de préadhésion dans leur pays.

En novembre 2004, la Commission a organisé un séminaire d'introduction, au cours duquel la Croatie a reçu des informations relatives au programme Sapard et au système à mettre en place dans le pays pour permettre l'allocation de fonds communautaires.

7.2 Instrument d'aide de préadhésion (IPA)

Dans sa communication relative aux perspectives financières pour 2007–2013, la Commission a recommandé une réforme de l'aide extérieure, y compris l'aide de préadhésion⁵. Elle a proposé la création d'un cadre unique pour l'aide de préadhésion, intitulé «instrument d'aide de préadhésion» (IAP).

Dans le cadre des futures perspectives financières, le type de concours accordé au titre de l'instrument Sapard sera repris dans le volet «développement rural».

⁵ COM(2004) 101.