



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.11.2006
COM(2006)746 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL**

**RAPPORT GENERAL
SUR L'AIDE DE PRÉADHÉSION
(PHARE - ISPA - SAPARD)
EN 2005**

{SEC(2006)1546}

1. SYNTHÈSE

Voici le sixième rapport au Parlement et au Conseil sur les activités financées par les trois instruments de préadhésion, Phare, ISPA et SAPARD, en 2005. Le rapport met en vedette la coordination entre ces instruments, conformément à l'article 13 du règlement (CE) n° 1266/99¹ du Conseil sur la coordination des aides de préadhésion (ci-après dénommé «règlement de coordination»). Comme le prévoyaient les négociations d'adhésion qui ont abouti positivement en 2002 à Copenhague, 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.

Phare se charge des mesures prioritaires relatives à l'adoption de l'acquis communautaire, soit en améliorant les capacités administratives, 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.

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 mai 2006 au comité de gestion Phare, qui aide la Commission à coordonner les instruments de préadhésion. 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 GÉNÉRALE DU FONCTIONNEMENT DES INSTRUMENTS DE PRÉADHÉSION

2.1. Engagements et transfert de fonds

Avant que les fonds de l'UE ne puissent être transférés, plusieurs conditions sont requises : (1) un accord cadre; (2) une décision de la Commission afin qu'ils soient inscrits au budget et; (3) 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. 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 26.06.1999, 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 au titre de l'article 12 du règlement relatif à la coordination³

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

En ce qui concerne les instruments Phare et ISPA, ce processus était régi, en 2005, par le système de mise en œuvre décentralisé (DIS), sauf en Croatie. 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.

La Croatie a soumis à la Commission une demande d'accréditation de son système DIS pour Phare et ISPA au cours du deuxième trimestre de 2005. Ensuite, les services d'audit de la Commission (des DG Elargissement et REGIO) ont procédé à l'évaluation des capacités de gestion des programmes/projets de la Croatie au niveau national et sectoriel ainsi que de ses procédures et structures de contrôle des finances publiques. Sur la base de cette évaluation, la Commission a décidé en février 2006 de déléguer la gestion de Phare⁴ et d'ISPA sur une base en partie décentralisée à l'organe croate désigné du ministère des finances.

D'autre part, SAPARD est mis en œuvre sur une base entièrement décentralisée (EDIS = système de gestion décentralisée étendue). Le processus de décentralisation complète des aides de l'UE vise, par le système EDIS, à déléguer la gestion des ressources de préadhésion aux administrations des pays candidats, de sorte que la Commission n'exerce pas systématiquement de contrôle ex ante des opérations individuelles, mais se limite à un contrôle ex post, tout en assumant la responsabilité finale de l'exécution du budget général.

La délégation de la responsabilité de gestion DIS et EDIS 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, la Commission effectue un contrôle de conformité avant de décider effectivement de déléguer la gestion financière.

² À moins que le Fonds national 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».

⁴ Ainsi que la décentralisation à l'UCFC de la plupart des projets CARDS restants

Alors que Phare et ISPA continuaient à être mis en œuvre par DIS en 2005 en Bulgarie et en Roumanie, des progrès supplémentaires dans le passage à EDIS sur la base du règlement de coordination ont été enregistrés dans ces pays, l'objectif de l'accréditation d'EDIS étant fixé à l'été 2006. Pour Phare et ISPA, le passage à 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.

Pour de plus amples informations sur le système EDIS, voir annexe 1.2.

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 (CMS) est assisté de sous-comités sectoriels de suivi (SCSS), qui se réunissent deux fois par an.

Dans les nouveaux Etats membres, le système CMS est régi par un mandat CMS révisé qui est entré en vigueur en mai 2004, l'objectif clé étant de renforcer davantage la fonction de suivi du CMS ainsi que l'obligation de faire rapport à la Commission qui y est liée. En conséquence, en 2005, tous les nouveaux Etats membres ont soumis au CMS leurs rapports sur l'état de la mise en œuvre de l'aide de Phare, qui ont consolidé les résultats des rapports de suivi et d'évaluation intérimaire ainsi que les rapports financiers. En Bulgarie et en Roumanie, le système CMS/SCSS est bien établi depuis 2001. En Croatie, le système CMS/SCSS a fait l'objet d'une expérience pilote en 2005 et les réunions ont porté sur les projets CARDS décentralisés.

Le système de suivi et d'évaluation intérimaire implique la décentralisation subséquente des compétences de suivi et d'évaluation intérimaire aux pays candidats, conjointement avec les accréditations DIS et EDIS. En 2005, tous les nouveaux Etats membres avaient mis sur pied leurs fonctions décentralisées de suivi et d'évaluation intérimaire (EI). En Bulgarie et en Roumanie, alors que les compétences pour le suivi étaient décentralisées en 2001, la fonction EI demeurait centralisée. Pour préparer la décentralisation de la fonction EI, les deux pays ont commencé en 2005 à élaborer leur plan d'action pour le suivi et l'évaluation intérimaire décentralisés. La Croatie a commencé à préparer la décentralisation du suivi.

En 2005, la fonction EI centralisée de la DG Elargissement a généré 27 rapports nationaux, sectoriels, ad hoc ou thématiques sur l'aide de Phare à la Bulgarie et à la Roumanie. Les messages clés qui résultent de ces rapports sont les suivants:

- Les objectifs sont trop ambitieux/vagues/imprécis et doivent être reformulés pour devenir opérationnels;

- Les capacités sont insuffisantes et la préparation de la programmation pluriannuelle/fiche de projet est insuffisante;
- L'efficacité de la programmation pluriannuelle est réduite à la suite de retards cumulatifs dans la mise en œuvre;
- La durabilité est en danger en raison des restrictions qui pèsent sur les capacités d'absorption institutionnelles ainsi que l'absence d'avances dans la réforme de l'administration publique;
- Phare a eu un effet limité à ce jour dans la préparation des bénéficiaires aux fonds structurels;
- Dans l'ensemble, l'efficacité des jumelage est satisfaisante.

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. Etant donné qu'aucun projet n'était terminé à la fin de 2005, il n'y a eu aucune évaluation ex post en 2005.

3.3. SAPARD

La mise en œuvre des programmes SAPARD est subordonnée aux dispositions des conventions de financement pluriannuelles tant pour le suivi que pour l'évaluation. En 2004, chaque comité de suivi s'est réuni au moins une fois. La Commission a continué à collaborer étroitement avec les pays bénéficiaires pour adapter et faire fonctionner les systèmes de suivi et d'évaluation. Les 14 réunions du comité de suivi qui se sont tenues en 2005 ont apporté une précieuse occasion de discuter et de décider des questions suivantes: (i) suivi de la mise en œuvre des programmes (ii) approbation des modifications nécessaires concernant la clôture du programme et amélioration de la capacité d'absorption programmes (BG, RO) ainsi que (iii) approbation des rapports annuels sur les progrès réalisés en liaison avec la mise en œuvre 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.

Le *comité de coordination* de la Commission pour les trois instruments de préadhésion, au niveau des directeurs, ne s'est pas officiellement réuni en 2005, bien qu'un nombre important de réunions aient eu lieu notamment en vue de la création du nouvel instrument de préadhésion (IPA) et de ses composantes⁵.

Un document d'assistance générale par lequel la Commission a informé le comité de gestion de Phare de la coordination de l'aide de préadhésion en 2005 et de l'aide prévue pour 2006 a été présenté aux Etats membres au comité de gestion de Phare le 19 mai 2005. En particulier, ce document a prévu des dotations financières indicatives pour l'exercice pour chaque pays en liaison avec les trois instruments, des informations sur la coordination avec la BEI et les IFI et a dressé un bilan des avancées et des perspectives de gestion décentralisée. Un rapport annuel distinct sur la coordination de l'aide à la préadhésion fournira des informations plus détaillées sur la coordination entre Phare, ISPA et SAPARD.

⁵ Parmi les 6 instruments proposés en matière de relations extérieures qui doivent être mis en place pour la période 2007-2013, l'un est le nouvel instrument pour l'aide de préadhésion, IPA. A la jonction entre l'aide extérieure et les politiques intérieures, IPA vise à faciliter l'entrée dans l'Union des pays candidats (Turquie, Croatie et Ancienne République yougoslave de Macédoine) et des pays candidats potentiels. IPA sera un instrument axé sur l'adhésion, destiné à remplir toutes les exigences découlant du processus d'adhésion, notamment en termes de priorités, de suivi et d'évaluation. IPA remplacera les instruments de préadhésion actuels, notamment : Phare dont le but est de soutenir la mise en œuvre de l'acquis communautaire sous la forme d'un renforcement des institutions et des investissements en la matière, des investissements de cohésion économique et sociale et la coopération transfrontalière; ISPA, qui est le précurseur du fonds de cohésion, traite des infrastructures dans le domaine de l'environnement et des transports; SAPARD, qui est le précurseur des plans de développement rural, traite de l'acquis en matière de politique agricole commune et du développement rural; préadhésion de la Turquie, selon le même objectif que Phare; CARDS, qui couvre les Balkans occidentaux.

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 CMS est, dans la mesure du possible, assisté des comités de suivi ISPA et des sous-comités Phare compétents.

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 par les pays candidats, ainsi que, à court terme, à la mise en œuvre du volet de Phare sur la cohésion économique et sociale. Bien que d'importants progrès aient été enregistrés, une coordination interministérielle de ce type nécessite des améliorations supplémentaires. 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 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 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)

La Commission consulte régulièrement les institutions financières internationales (IFI) et les donateurs bilatéraux tout au long du cycle de programmation afin de déterminer les possibilités d'activités en commun et les approches complémentaires pour répondre aux priorités d'adhésion.

La coopération et le cofinancement de projets avec la BEI et d'autres IFI, en particulier la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque mondiale et la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) en coopération avec le Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW d'Allemagne), sont organisés dans le cadre du protocole d'accord modifié du 20 mai 2003 entre la Commission européenne et les IFI participantes en faveur des pays de l'élargissement.

Dans le contexte de Phare, les possibilités d'un cofinancement des IFI pour les projets d'investissement au niveau du programme national sont limitées étant donné que les mécanismes de programmation pour Phare et les mécanismes d'attribution de prêts sont fort différents en ce qui concerne les calendriers. Toutefois, une étroite coopération est maintenue avec les IFI afin de veiller à mettre en place un cadre rationnel et durable permettant le financement de prêts chaque fois que ceci est plus opportun qu'une contribution aux fonds, de façon à assurer l'additionnalité des deux modes de financement.

Concernant les programmes horizontaux financés dans le cadre de Phare, les dix pays Phare étaient admissibles avant 2005. Les nouveaux programmes lancés depuis 2005 ne couvrent que quatre pays: Bulgarie, Roumanie, Croatie et Turquie. Le caractère technique et l'approche plurinationale des mécanismes de financement horizontal successifs ont nécessité la participation d'institutions financières hautement spécialisées, rompues aux opérations de financement international et de développement de PME et du secteur municipal. La priorité a été ainsi accordée aux institutions financières dotées d'un statut d'organisme de droit public international qui partageaient les valeurs de l'UE, notamment dans le domaine de l'élargissement, et qui poursuivaient des objectifs similaires d'intérêt public, plutôt qu'à des institutions financières privées visant les investissements commerciaux.

Le premier programme concernant les mécanismes de financement a été lancé en 1999 avec la BERD. La CEB, qui met en œuvre le programme en coopération avec KfW, et la BEI ont rejoint les programmes concernant les mécanismes de financement au cours des années suivantes. Depuis 1999, 23 programmes de ce type ont été lancés par la Commission.

- 14 mécanismes de financement des PME comprenant un total de 323 millions d'euros d'incitations UE et 2 039,25 millions de lignes de crédit des IFI. A la fin de février 2006, 267 millions d'euros d'incitation UE étaient déjà attribués à des projets.

- 9 mécanismes de financement des municipalités comprenant un total de 100 millions d'euros d'incitations UE et 500 millions d'euros en prêts provenant des IFI. A la fin de février 2006, 37,5 millions d'euros d'incitations UE étaient déjà attribués à des projets.

Le mécanisme de financement des PME est un programme à bénéficiaires multiples qui vise à renforcer les capacités des intermédiaires financiers (à savoir banques, sociétés de leasing) dans les pays bénéficiaires (nouveaux Etats membres et pays candidats) à étendre et soutenir leurs opérations de financement aux PME.

Le mécanisme de financement aux municipalités est similaire au mécanisme de financement des PME. Les instruments de prêt et de partage des risques émanant des ressources des IFI sont associés aux incitations financières non remboursables pour les intermédiaires financiers locaux. Il est aussi prévu qu'un montant limité d'assistance technique en faveur des municipalités soit financé par Phare pour renforcer le volet demande du marché du crédit aux municipalités.

La BEI et la Commission ont établi un mécanisme au niveau des 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 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. Il comporte deux programmes concernant les infrastructures municipales comprenant un total de 50 millions d'euros d'incitations UE et 250 millions de prêts de la BEI. Ce programme est uniquement mis en œuvre avec la BEI dans les régions frontalières et est encore en cours d'exécution.

5. TABLEAU FINANCIER

Dotations financières par pays pour PHARE, ISPA et SAPARD en 2005 (en millions d'euros)

	PHARE⁶	SAPARD	ISPA	TOTAL
Bulgarie/Roumanie (plus Kozloduy)	751,0	250,3	500,7	1502,0
Déclassement de Kozloduy	50,0			50,0
Croatie	80,0	NA	25,0	105,0
Total	881,0	250,3	525,7	1653,4

⁶ Ces montants indiquent les affectations globales pour chaque instrument de préadhésion et comprennent ainsi des programmes nationaux, des programmes CBC, le programme KIDS pour le déclassement nucléaire et des dépenses de soutien ainsi que des contributions pour des programmes plurinationaux, notamment TAIEX. Ils représentent les affectations originales et ne comprennent donc pas des fonds supplémentaires pour les inondations qui ont été attribués à la Roumanie et à la Bulgarie durant l'année. Ces montants supplémentaires s'élevaient à 12,3 millions d'euros pour la Bulgarie et à 24, millions d'euros pour la Roumanie.