



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.12.2006
COM(2006) 780 final

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

RAPPORT ANNUEL SAPARD – année 2005

{SEC(2006) 1628}

1. INTRODUCTION

Dès l'année 2000, l'Union européenne a intensifié l'aide de préadhésion en faveur du développement rural dans dix pays candidats d'Europe centrale et orientale en créant le programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD). Pour sa mise en œuvre, une approche unique a été choisie: les autorités nationales des pays candidats ont assumé l'entière responsabilité du programme, sur la base d'une «gestion totalement décentralisée» grâce à laquelle sa réalisation est possible. L'un des objectifs vise la réalisation de nombreux microprojets de développement rural et l'autre, la création de structures à même d'appliquer l'acquis communautaire au moment de l'adhésion. Des informations détaillées concernant les systèmes de mise en œuvre et de gestion du programme SAPARD figurent dans son rapport annuel 2000.

2. PRINCIPAUX RESULTATS DE LA MISE EN ŒUVRE¹

Entre 2000 et 2005, un montant total de 2 663,9 millions EUR a été alloué aux pays bénéficiaires pour l'amélioration de leurs secteurs rural et agricole, dont 1 334,2 millions EUR aux huit nouveaux États membres (NEM) éligibles au titre de l'instrument d'aide SAPARD² et 1 329,7 millions EUR à la Bulgarie (BG) et la Roumanie (RO). Pendant cette période, 1 803 millions EUR³ ont effectivement été versés aux pays bénéficiaires, soit 94,4 % du total des crédits disponibles dans le cadre des conventions annuelles de financement. (CAF) 2000–2003 conclues avec les nouveaux États membres et 40,9 % des CAF 2000–2005 en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie.

En 2005, la Commission européenne a engagé 250,3 millions EUR en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie et a versé un montant total de 811,9 millions EUR à l'ensemble des pays bénéficiaires, dont 557,5 millions EUR aux nouveaux États membres et 254,4 millions EUR à la Bulgarie et à la Roumanie. Les paiements effectués en 2005 représentent 82 % des paiements effectués entre 2000 et 2004, ce qui indique une nette augmentation de l'absorption des fonds communautaires, qui tient essentiellement au fait qu'à l'exception de la Lettonie et de la Hongrie, tous les nouveaux États membres ont atteint le seuil de 95 % à partir duquel la Commission suspend les remboursements jusqu'à ce que le solde final puisse être versé. Tant la Lettonie (94,6 %) que la Hongrie (91,3 %) s'en approchaient.

En 2005, les nouveaux États membres ont continué à financer des contrats conclus au titre de SAPARD. À la fin 2005, seule la République tchèque avait officiellement cessé les dépenses au titre du programme SAPARD et présenté la dernière demande de paiement, permettant ainsi de clôturer le programme en 2006.

Dans tous les nouveaux États membres, les engagements souscrits en faveur des bénéficiaires ont largement dépassé les 100 % disponibles au titre de SAPARD. Plus de 34 000 projets ont été engagés, représentant un concours communautaire de 1 492 millions EUR.

Dans ces conditions, les nouveaux États membres n'ont pas tardé à entreprendre la mise en œuvre des programmes de développement rural de postadhésion.

¹ Voir annexe A.

² La République tchèque (CZ), l'Estonie (EE), la Hongrie (HU), la Lettonie (LV), la Lituanie (LT), la Pologne (PL), la Slovaquie (SK), la Slovénie (SI).

³ Préfinancement et remboursements.

Le montant total des fonds publics dépensés au titre de SAPARD à la fin 2005 était de 2 334,9 millions EUR⁴. Une part importante des investissements réalisés dans le cadre de SAPARD sont des investissements générateurs de recettes, financés jusqu'à 50 % par des contributions publiques. Le résultat global direct de l'aide au titre du programme SAPARD (total des coûts éligibles) représente un total de 4 287,1 millions EUR en investissements et en services fournis. Chaque euro fourni par la Communauté dans le cadre de SAPARD génère un investissement global de 2,4 EUR.

3. ÉVALUATION DE LA REALISATION DES OBJECTIFS⁵

Maintenant que la mise en œuvre de SAPARD dans les nouveaux États membres arrive à son terme, il est possible de mesurer l'incidence globale des programmes dans chaque pays.

Le présent rapport porte essentiellement sur la comparaison entre la mise en œuvre et les objectifs de SAPARD. Il examine l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures d'investissement dans les exploitations agricoles et le secteur alimentaire qui contribuent, notamment, à l'adoption des normes communautaires, et des deux autres mesures d'investissement en faveur de la diversification des activités économiques et des infrastructures rurales qui participent, en particulier, au développement économique durable et à la création d'emplois dans les zones rurales. Ces mesures représentent 93 % de la totalité des fonds alloués au titre de SAPARD⁶.

Une évaluation horizontale fondée sur l'ensemble des indicateurs prévus dans les programmes SAPARD sera réalisée dans le cadre de l'évaluation *ex post* des programmes des huit nouveaux États membres.

En ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie, le présent rapport examinera les progrès accomplis durant l'année 2005.

3.1 Nouveaux États membres

Dès la fin 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.

Les investissements dans les exploitations agricoles et le secteur alimentaire, filières principales en termes d'adoption des normes de l'acquis, représentent 53 % de la totalité des fonds alloués aux nouveaux États membres au titre de SAPARD, dont 24 % ont été consacrés aux investissements dans les exploitations et 29 % dans le secteur alimentaire.

S'agissant de la mesure en faveur des investissements dans les exploitations, la part de la production animale et des produits d'origine animale a atteint 41 % du montant total engagé dans les huit pays. Les investissements dans les secteurs du vin, des fruits et des légumes sont étroitement liés à l'adoption des normes de l'acquis. Ces secteurs absorbent 10 % environ du total des investissements réalisés au titre de cette mesure.

⁴ Y compris le cofinancement national et les paiements par les nouveaux États membres au-delà du plafond de 95 %.

⁵ Les annexes B et C fournissent un aperçu horizontal.

⁶ Annexe C.1.

Quant aux investissements dans le secteur des cultures arables, leur part a été de 17 %. Même si, dans certains pays, le poids de ce secteur est important dans l'ensemble de la production agricole, le niveau relativement élevé des investissements dans le secteur des cultures arables tient en partie aux difficultés économiques inhérentes aux coûts élevés que supporte le secteur des productions animales; ces difficultés, aggravées par le manque de possibilités de crédit rural, se soldent par une moindre absorption des crédits dans le secteur de l'élevage et donc, par un volume d'aide plus élevé pour les cultures arables. Cela a été le cas notamment des trois États baltes; la part des investissements dans ce type d'activités a atteint 45 % en Lettonie, 47 % en Lituanie et 70 % en Estonie.

En ce qui concerne les secteurs de la transformation et de la commercialisation des denrées alimentaires, les investissements dans les produits à base de viande, ainsi que dans le lait et les produits laitiers, deux filières essentielles en termes d'adoption des normes de l'acquis, ont atteint respectivement 52 % et 21 %. Les données de suivi indiquent que la plus grande part des investissements porte sur l'adoption de l'acquis. À titre d'exemple, en Pologne, principal bénéficiaire du programme SAPARD, les investissements visant l'adaptation aux normes sanitaires et vétérinaires de l'UE représentent 87 % environ du total des investissements dans le secteur de la viande et 72 % des investissements dans le secteur des produits laitiers⁷.

En outre, le volume des investissements dans le secteur de la première transformation, dans l'amélioration des contrôles de la qualité et dans l'équarrissage est remarquable dans certains pays. Par exemple, en République tchèque, les investissements destinés à améliorer les structures de contrôle de la qualité dans les usines de transformation ont atteint 23 millions EUR, dont 99 % ont servi à mettre en place les systèmes HACCP dans les établissements de transformation du lait et de la viande.

Ces résultats laissent penser que les investissements effectués au titre de ces deux mesures ont contribué à la réalisation des objectifs SAPARD.

Les investissements en faveur des infrastructures rurales et de la diversification des activités économiques représentent 40 % de la totalité des fonds alloués aux nouveaux États membres au titre de SAPARD, dont 31 % ont été affectés à la réalisation d'investissements dans les infrastructures rurales et 9 % à ceux en faveur de la diversification des activités économiques.

Les investissements dans les infrastructures rurales ont porté essentiellement sur la gestion des déchets (39 %), la distribution d'eau (19 %) et les routes locales (35 %). Le niveau relativement élevé des investissements en faveur des infrastructures rurales s'explique essentiellement par leur concentration en Pologne (47 %), les autres nouveaux États membres ayant consacré à cette mesure des montants largement inférieurs.

S'agissant de la diversification des activités économiques dans les zones rurales, les investissements se sont concentrés dans le secteur du tourisme rural (27 %), alors que les investissements dans le développement des services de base ont absorbé 11 % des fonds alloués aux nouveaux États membres au titre de cette mesure.

Les investissements réalisés au titre de ces deux mesures ont permis l'amélioration des infrastructures de base et ont favorisé le développement durable des activités économiques dans les zones rurales.

⁷ Rapport annuel de mise en œuvre concernant la Pologne, 2005.

3.2 Bulgarie⁸

En 2005, l'UE a engagé 75,1 millions EUR pour la Bulgarie dans le cadre des CAF 2005, ce qui établit à 362,3 millions EUR le montant total des fonds communautaires engagés pour la Bulgarie au titre des CAF 2000–2005. La Commission européenne a également versé 67,2 millions EUR à la Bulgarie et les paiements cumulés de l'UE pour la période 2000–2005 s'élevaient le 31 décembre 2005 à 158,2 millions EUR (43 % des fonds communautaires disponibles).

À cette date, l'agence SAPARD avait approuvé 1 921 projets, toutes mesures confondues (hormis les mesures agroenvironnementales et celles en faveur de l'irrigation), représentant 286,5 millions EUR du concours communautaire (79 % des CAF 2000–2005). Néanmoins, en raison du gel temporaire des projets approuvés dans le cadre de la procédure dite de «délai limité», seuls 1 721 projets ont été approuvés en 2005, pour un concours communautaire s'élevant à 251,8 millions EUR (70 % de l'enveloppe 2000–2005)⁹. L'application de cette procédure par l'agence a considérablement retardé la mise en œuvre du programme.

Seuls 12 projets ont été approuvés en 2005, eu égard à l'épuisement des fonds octroyés au titre des CAF 2000–2004 et à la ratification relativement tardive des CAF 2005. L'appel à candidatures a donc été suspendu pour toutes les mesures à l'exception de celles en faveur de la «formation professionnelle», de la «création de groupements de producteurs», de la «sylviculture», du «boisement» et de l'«assistance technique», pour lesquelles des fonds limités restaient disponibles.

À la fin 2005, 1 378 projets étaient achevés, soit 72 % des projets approuvés à cette date, parmi lesquels 536 ont été menés à bien au cours de l'année 2005. La contribution communautaire aux crédits remboursés s'élevait à 159,1 millions EUR, soit 54 % des fonds octroyés au titre des CAF 2000–2004.

Les crédits les plus importants ont été alloués aux mesures «investissements dans les exploitations agricoles» et «transformation et commercialisation», qui ont absorbé respectivement 32 % et 34 % des fonds disponibles. Avec pas moins de 81 % des crédits approuvés pour 1 324 projets, la mesure «investissements dans les exploitations agricoles» est celle qui a suscité le plus vif intérêt; parmi ces projets, 998 sont terminés (dont 391 en 2005). Vient ensuite la mesure «transformation et commercialisation», au titre de laquelle 238 projets ont été approuvés (dont 55 en 2005), ce qui correspond à 59 % du total des fonds disponibles. Quant à la mesure «investissements dans les exploitations agricoles», la part des secteurs des cultures arables, des fruits et des légumes y demeure extrêmement élevée (77 %), ce qui s'explique dans une certaine mesure par les importants besoins de rationalisation et de mécanisation, dus en partie aux difficultés économiques dans le secteur de l'élevage et à l'insuffisance des services de crédit rural. Les investissements dans la transformation et la commercialisation de la viande, du poisson, du lait et des produits laitiers réalisés au titre de la mesure «transformation et commercialisation» représentent 53 % de l'ensemble des projets approuvés.

⁸ L'annexe C.3.9 donne un aperçu de la distribution des fonds SAPARD entre les différentes mesures en faveur de la Bulgarie.

⁹ La «procédure de délai limité», par laquelle des projets étaient provisoirement approuvés avant le contrôle final d'éligibilité afin d'accélérer la mise en œuvre, avait été appliquée par l'agence SAPARD depuis juillet 2004. Elle a toutefois été contestée au niveau national et communautaire. La mise en œuvre du programme SAPARD a donc été reportée par une suspension temporaire des projets jusqu'à ce qu'une décision finale sur la conformité de la procédure soit prise.

Le niveau d'engagement au titre de la mesure «diversification des activités économiques» a également augmenté, passant à 291 projets approuvés, soit 50 % de l'enveloppe disponible pour toute la durée du programme. 190 projets ont été menés à bien (88 en 2005). Il s'agit essentiellement d'investissements dans les secteurs du tourisme rural (43 %), du bois, de la menuiserie et des biocarburants (33 %).

En ce qui concerne les mesures «infrastructures rurales» et «rénovation des villages», les niveaux d'engagement ont atteint respectivement 60 % et 50% des crédits disponibles pour la période 2000–2005, avec 17 projets terminés pour l'une et 30 pour l'autre à la fin 2005. 83 % des fonds dépensés au titre de la mesure «infrastructures rurales» ont servi à construire des infrastructures routières.

3.3 Roumanie¹⁰

Pour l'année 2005, l'UE a engagé 175,2 millions EUR pour la Roumanie au titre des CAF 2005, ce qui établit à 967,4 millions EUR le montant total des fonds communautaires engagés pour la Roumanie au titre des CAF 2000–2005. La Commission européenne a également versé 187,2 millions EUR à la Roumanie et les paiements cumulés de l'UE pour la période 2000–2005 s'élevaient à 385,4 millions EUR au 31 décembre 2005 (39,8 % des fonds communautaires disponibles).

À la fin 2005, l'agence SAPARD avait approuvé 1 928 projets pour un concours communautaire s'élevant à un montant total de 534,8 millions EUR (55 % de l'enveloppe SAPARD pour la période 2000–2005). Étant donné que la Commission devrait verser 792,2 millions EUR¹¹ à la Roumanie avant la fin 2006 pour éviter le dégageement des fonds et que 385,4 millions EUR seulement avaient été versés au terme de l'année 2005, la Roumanie risque de perdre une partie importante des fonds communautaires si la mise en œuvre n'est pas considérablement accélérée en 2006.

La mise en œuvre de SAPARD n'a démarré qu'au milieu de l'année 2002 et a rencontré de graves difficultés, liées principalement à la faiblesse de la capacité administrative et à la rareté des crédits accordés aux exploitations agricoles et aux entreprises rurales. En outre, les inondations qui ont frappé la Roumanie en 2005 ont entravé l'exécution du programme.

Vu l'étendue des dégâts (estimés à 1,6 milliard EUR, soit 3,4 % du PIB de 2003) qui ont touché pratiquement tous les comtés entre avril et septembre 2005, la Commission a accepté de réaffecter des fonds importants au titre de la mesure «infrastructures rurales» pour la réhabilitation des zones sinistrées. Elle a en outre accepté d'appliquer les dispositions en la matière prévues par la CPAF (convention pluriannuelle de financement) en cas de catastrophe naturelle, qui permettent de solliciter, au titre de certaines mesures, un taux de cofinancement communautaire et un taux d'aide publique plus élevés (respectivement 85 % au lieu de 75 % et 75 % au lieu de 50 % pour les bénéficiaires privés). Une sous-mesure en faveur des investissements dans la prévention des inondations a également été mise en place.

Dans l'ensemble, le programme est axé sur la réhabilitation des infrastructures rurales, les mesures liées à l'acquis n'ayant commencé que récemment à absorber un volume significatif de fonds. L'un des objectifs premiers du programme, aider la Roumanie à satisfaire aux normes de l'acquis communautaire, n'a donc pas encore été atteint.

¹⁰ L'annexe C.3.10 donne un aperçu de la distribution des fonds SAPARD entre les différentes mesures en faveur de la Roumanie.

¹¹ Le délai pour le dégageement des fonds régis par les CAF 2004 et 2005 a été repoussé d'un an par le règlement (CE) n° 1052/2006 du 11 juillet 2006 (JO L 183 du 12.7.2006, p. 3).

La plus grande part des fonds communautaires a été allouée aux «infrastructures rurales». Aucun nouveau projet n'a toutefois été financé en 2005 étant donné que le niveau d'engagement avait déjà absorbé 100 % des crédits en 2004 (49 % pour les infrastructures routières, 35 % pour les installations de distribution d'eau potable et 16 % pour le traitement des eaux usées). Des allégations relatives à la piètre qualité des projets et à des irrégularités dans les procédures d'appel d'offres ont été formulées au sujet de la mesure «infrastructures rurales». La Roumanie s'étant employée à renforcer les contrôles sur la mise en œuvre, aucune des prétendues irrégularités n'a jusqu'à présent donné lieu à des corrections financières. En outre, bien des projets achevés ont été sérieusement endommagés au cours des inondations de 2005.

Parmi les mesures liées à l'acquis, celle en faveur des secteurs de la «transformation et de la commercialisation», qui occupe la deuxième position en termes de volume de crédits, se heurte à de graves problèmes d'absorption. Le niveau d'engagement n'a atteint que 54 % des fonds disponibles pour la période 2000–2005. Du montant alloué au titre de cette mesure, 52 % ont été alloués au secteur des produits à base de viande et 19 % au secteur des produits laitiers.

La mesure «investissements dans les exploitations agricoles» est la troisième par ordre d'importance. Le niveau d'engagement au titre de cette mesure n'a toutefois atteint que 28 % des fonds disponibles (59 % pour les grandes cultures, 20 % pour le lait et 12 % pour la viande). Dans la phase qui précède l'adhésion, il s'agit d'activer la mise en œuvre dans les secteurs de l'élevage.

À la fin 2005, le niveau d'engagement au titre de la mesure «diversification des activités économiques» n'a pas dépassé 23 % des crédits disponibles pour la période 2000–2005, dont 86 % dans le secteur du tourisme rural.

4. MISE EN ŒUVRE ET GESTION DU PROGRAMME

4.1 Suivi de la mise en œuvre du programme

En 2005, la Commission a continué de collaborer étroitement avec les bénéficiaires au fonctionnement des systèmes de suivi et d'évaluation. Outre les opérations de suivi en cours, les 14 réunions du comité de suivi organisées en 2005 ont porté essentiellement sur la modification des programmes. Onze décisions de la Commission modifiant les programmes SAPARD dans neuf pays (tous hormis la Pologne) ont été adoptées en 2005, dont huit concernaient les nouveaux États membres et trois la Bulgarie et la Roumanie (annexe D).

S'agissant des nouveaux États membres, qui ont cessé de financer des projets en 2004, les modifications ont porté essentiellement sur les préparatifs en vue des paiements finaux.

Les modifications adoptées pour la Bulgarie et la Roumanie visaient principalement à réajuster les programmes à l'objectif d'adhésion et à améliorer la capacité d'absorption. Une modification du programme autorisant l'application de dispositions particulières en cas de catastrophe naturelle et la réaffectation de fonds au profit de la réhabilitation des infrastructures endommagées par les inondations en Roumanie a en outre été approuvée.

4.2 Mise à jour de l'évaluation à mi-parcours

Selon la CPAF, il convient d'actualiser les évaluations à mi-parcours chaque fois que cela est opportun. Partant de ce principe, il a été décidé de procéder à ces mises à jour dans le cas de la Bulgarie et de la Roumanie avant le 31 décembre 2005. Attendu que ni l'une ni l'autre n'avaient présenté leur évaluation à cette date, les rapports seront examinés par la Commission en 2006.

4.3 Crédit rural

Le mécanisme de financement pour les petites et moyennes entreprises du programme PHARE associe les ressources de la BERD, de la BDCE et de la KfW à des subventions PHARE afin d'inciter les intermédiaires financiers dans les pays candidats à :

- étendre leur offre de financement aux PME, notamment aux exploitations agricoles et aux entreprises rurales;
- renforcer leur capacité d'évaluation et de surveillance des risques qui y sont liés;
- gérer leur vulnérabilité financière.

Le volet rural vise à renforcer la capacité financière de ce secteur de faciliter l'accès des exploitants et des entreprises rurales aux services de financement.

À la fin 2005, la BERD avait signé six projets dans le cadre du volet rural avec des intermédiaires en Bulgarie, en Pologne, en Slovaquie, en Slovénie et en République tchèque, pour un montant total de 47 millions EUR en lignes de crédit et 6,6 millions EUR sous forme d'aides communautaires. La BDCE et la KfW ont signé deux projets avec des intermédiaires financiers en Slovaquie (pour une valeur de 5 millions EUR) et en Roumanie (pour 30 millions EUR), en plus d'un montant total d'aides communautaires s'élevant à 3,5 millions EUR.

4.4 Croatie

La Commission a adopté le programme concernant la Croatie (HR) le 8 février 2006. Avec une enveloppe financière de 25 millions EUR pour 2006, il prévoit trois priorités à mettre en œuvre au moyen de quatre mesures: 20 % des fonds communautaires seront alloués aux «investissements en faveur des exploitations agricoles», 39 % à l'amélioration de la «transformation et de la commercialisation des produits agricoles et des produits de la pêche», tandis que 40 % seront consacrés à l'amélioration des «infrastructures rurales» et 1 % à l'assistance technique.

La CPAF pour la Croatie a été adoptée le 6 décembre 2005 avant signature le 29 décembre 2005. Elle fixe les règles communautaires de gestion et de contrôle applicables à SAPARD.

Attendu que la gestion de SAPARD incombe entièrement au pays bénéficiaire, la Croatie est tenue de créer et d'agréer une agence SAPARD afin que la Commission puisse ensuite lui confier la gestion de l'aide.

5. ACTIVITÉS LIÉES A LA DÉLÉGATION DE LA GESTION, AUX AUDITS ET AUX CONTRÔLES

5.1 État des lieux en matière de délégation de la gestion des aides et des missions de suivi¹²

En 2005, seule une mission d'audit relative à la délégation de la gestion a été effectuée en Roumanie; elle portait sur quatre mesures. La décision de la Commission n'a pas été communiquée la même année car les autorités roumaines avaient été invitées à modifier et à compléter certaines procédures SAPARD afin de satisfaire aux obligations leur incombant en vertu de la CPAF.

De plus, plusieurs missions exploratoires d'audit ont été effectuées dans les pays candidats (en Croatie et en Turquie). En ce qui concerne la Croatie, il s'agissait d'apprécier les progrès réalisés par le Fonds national et l'agence SAPARD en vue de leur agrément, tandis que pour la Turquie l'objectif était d'amorcer le processus d'agrément dans le cadre du nouvel instrument d'aide de préadhésion (IAP) en vigueur à compter de janvier 2007 et de fournir des conseils et des renseignements sur les tâches et les responsabilités qui y sont associées.

5.2 Décision d'apurement des comptes

Les comptes annuels 2004 de 10 pays (la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la Bulgarie et la Roumanie) ont été apurés par la décision C(2005) 3656 de la Commission du 30 septembre 2005.

Les comptes annuels de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Pologne pour l'exercice financier 2003 n'étaient pas couverts par la décision de la Commission du 28 septembre 2004. Deux missions d'audit de certification ont donc été effectuées en 2005 en Roumanie et en Pologne et des informations supplémentaires ont été demandées à la Bulgarie. Les décisions de la Commission concernant ces trois pays seront prises en 2006.

5.3 Décision d'apurement de conformité

L'audit de conformité, qui a débuté en septembre 2003, s'est poursuivi en 2004 et 2005. En 2005, cinq missions d'audit de conformité ont été effectuées. En République tchèque, en Hongrie, en Lituanie et en Pologne, les audits ont porté essentiellement sur la mise en œuvre de mesures correctives inspirées des recommandations formulées lors des premières enquêtes effectuées en 2003 et 2004. En Roumanie, un deuxième audit portant sur les dépenses déclarées en 2005 a été effectué, afin également de procéder à une vérification globale des procédures appliquées dans le cadre d'une nouvelle mesure.

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 insuffisances 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 CPAF.

¹² Voir annexe E.

La décision d'apurement de conformité C(2005) 3702 a été adoptée le 6 octobre 2005. Elle a exclu du financement communautaire certaines dépenses effectuées par la Bulgarie au titre de SAPARD, en raison de l'existence de conflits d'intérêts inacceptables entre les bénéficiaires et leurs consultants dans le cas de deux projets et, dans un troisième, du non-respect des règles de passation de marchés applicables aux entreprises privées établies par la réglementation communautaire et par la CPAF.

5.4 Travaux exécutés par la Cour des comptes européenne (CC)

Dans le cadre de la DAS 2004, la Cour des comptes s'est penchée sur le traitement par la Commission des rapports annuels relatifs à la mise en œuvre de SAPARD, en accordant une attention toute particulière à la documentation sur laquelle la Commission fonde son analyse des rapports et au respect des délais fixés par les CPAF. Les observations formulées ont été dûment prises en compte par les services de la Commission.

De plus, dans le cadre de son rapport annuel 2004, la Cour des comptes a effectué des audits en Hongrie et en Slovénie. Les services de la Commission ont examiné ces rapports ainsi que les réponses des États membres, et est revenue sur certaines des questions soulevées lors des audits nationaux dans ces deux pays. À l'issue de cet examen, la Commission estime que rien n'indique la présence d'erreurs répandues ou d'insuffisances dans le système.

Dans les conclusions de son rapport sur l'exercice 2004, la Cour des comptes observe que des risques existent à des degrés divers au niveau des organismes de mise en œuvre dans les pays candidats, et ce pour toutes les aides de préadhésion. S'agissant de SAPARD en particulier, la Cour des comptes a constaté que certaines lacunes avaient été détectées mais que leur impact financier était limité. D'une manière générale, elle a conclu que les systèmes SAPARD «intégraient les concepts fondamentaux [...], les procédures étaient correctement documentées et, dans la pratique, les systèmes fonctionnaient conformément aux descriptions et à l'agrément [...]. Sur la base des travaux d'audit réalisés et à l'exception des [...], la Cour réaffirme [...] que, d'une manière générale, les systèmes de contrôle et de surveillance SAPARD fonctionnent efficacement dans la pratique.»

5.5 Informations relatives aux irrégularités

En 2005, 151 nouveaux cas d'irrégularités ont été portés à l'attention de l'OLAF, dont 87 en Roumanie, 21 en Hongrie, 19 en Pologne, 9 en Bulgarie, 4 en Lettonie, 3 en Estonie et en Slovénie, 2 en Lituanie et en République tchèque et 1 en Slovaquie. Le nombre de cas signalés par les nouveaux États membres est en nette diminution, tandis que la majorité des nouveaux cas communiqués à l'OLAF émanent des pays en voie d'adhésion où les dépenses SAPARD ont augmenté. Certains pays, notamment la Roumanie, ont signalé des irrégularités portant sur des montants inférieurs à 4 000 EUR, ce qui explique le nombre relativement élevé d'irrégularités rapportées par ces pays.

Les irrégularités sont liées, en majorité, à une mauvaise application des règles de passation de marchés, à la non-conformité de la comptabilité, à l'inéligibilité de certaines dépenses et à la falsification de documents. L'insuffisance des effectifs, le manque de formation et le taux élevé de rotation du personnel, ainsi que la volonté d'engager les fonds SAPARD avant l'échéance liée à l'adhésion sont considérés comme des facteurs de risque.

6. ÉVOLUTION FUTURE

6.1 Instrument d'aide de préadhésion (IAP)

En 2005, la Commission européenne a préparé la base juridique faisant suite à la proposition de réforme des programmes d'aide extérieure contenue dans les perspectives financières 2007–2013¹³, qui a débouché sur la création d'un nouvel instrument: l'IAP. Cet instrument vient se substituer aux cinq programmes préalablement en vigueur, c'est-à-dire, PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS et l'aide de préadhésion pour la Turquie. En outre, les modalités d'exécution de l'IAP, notamment le volet de cet instrument consacré au développement rural (IPARD), ont été élaborées et les travaux préparatoires en vue de la mise en œuvre d'IPARD dans les pays candidats concernés (la Croatie, la Turquie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine) ont débuté.

6.2 Croatie

Le rythme des travaux préparatoires du volet IPARD, en vigueur à compter de 2007, s'est accéléré en 2005.

Le programme IPARD aura pour modèle le programme SAPARD. Il comprendra des mesures supplémentaires telles que le «développement et la diversification des activités économiques rurales», les «méthodes de production agricole visant à protéger l'environnement et à entretenir l'espace naturel» et une «mesure de type LEADER». La Croatie envisage de soumettre un plan IPARD à l'approbation de la Commission en 2006.

6.3 Turquie

Au cours des trois missions préparatoires effectuées à Ankara en avril, juillet et décembre 2005, les autorités turques ont confirmé leur intention de démarrer la mise en œuvre du programme IPARD pour la Turquie dans les meilleurs délais et au plus tard durant la première moitié de 2008, tandis que la Commission a fourni des conseils concernant les principales mesures à prendre.

Une analyse détaillée du secteur faisant appel à des experts indépendants deviendra obligatoire pour tous les secteurs concernés par les programmes IPARD. À la demande des autorités turques, la FAO a lancé à l'automne 2005 une étude portant sur le secteur des produits laitiers, qui devrait être achevée en 2006.

Quant au crédit rural, la Commission a souligné que l'existence de facilités de financement efficaces est essentielle à l'absorption des fonds IPARD.

6.4 Coopération avec les organisations internationales

Au cours de ces dernières années, la Commission européenne n'a cessé de développer sa coopération avec les institutions financières internationales (IFI) dans le domaine de l'aide de préadhésion en faveur du développement rural. Ces efforts ont débouché sur une meilleure compréhension du fonctionnement de SAPARD et d'IPARD ainsi que des domaines dans lesquels une collaboration entre les IFI et les services de la Commission est possible.

¹³ COM(2004) 101.

Une coopération et une coordination étroites avec la Banque mondiale se sont mises en place en Croatie peu de temps après que ce pays s'est vu accorder le statut de candidat à l'adhésion par l'Union européenne. L'instrument de la Banque mondiale de cohésion concernant l'acquis agricole pour la Croatie (25,5 millions EUR) a été conçu pour développer les capacités au sein du ministère de l'agriculture croate, notamment en ce qui concerne le soutien à la création d'une agence SAPARD/IPARD et la préparation des mesures SAPARD/IPARD.

S'agissant du projet de réforme agricole (PRA), la Banque mondiale soutient des mesures de type IPARD en Turquie.

La Commission européenne a également collaboré étroitement avec d'autres bailleurs de fonds internationaux tels que le PNUD et l'USAID, afin de coordonner plus efficacement les activités respectives de chacun dans le domaine du développement rural. La Commission est en outre membre de l'East-Agri group, un réseau d'institutions agroalimentaires opérant en Europe centrale et orientale sous la coordination de la FAO.