



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 7.11.2007
COM(2007) 685 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Rapport annuel 2006 sur l'instrument structurel de préadhésion (ISPA)

{SEC(2007)1467}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Budget de l'ISPA	3
3.	Financement de projets	4
3.1.	Nouveaux projets ISPA.....	4
3.2.	Projets financés entre 2000 et 2006	4
3.3.	Paielements	5
4.	Assistance technique	6
4.1.	Assistance technique à l'initiative du pays bénéficiaire	6
4.2.	Assistance technique (AT) à l'initiative de la Commission	6
5.	Gestion et mise en œuvre	7
5.1.	Suivi des projets	7
5.2.	Gestion et contrôle financiers (EDIS inclus)	8
5.3.	Conclusions de la Cour des comptes européenne	8
5.4.	Partenaires de cofinancement – BEI, BERD et KfW	9
6.	Contribution aux politiques communautaires	9
6.1.	Marchés publics	9
6.2.	Politique de l'environnement.....	9
6.3.	Politique des transports	10
7.	Coordination entre les instruments de préadhésion	10
8.	L'ISPA a sept ans: quelques leçons tirées de l'expérience	10

RAPPORT DE LA COMMISSION

Rapport annuel 2006 sur l'instrument structurel de préadhésion (ISPA)

1. INTRODUCTION

Le présent rapport est présenté en application de l'article 12 du règlement ISPA. Ce 7^e rapport annuel concerne les activités de l'ISPA en 2006. Outre la Bulgarie et la Roumanie, qui bénéficient des aides de l'ISPA depuis son lancement en 2000, le présent rapport porte également sur la Croatie, qui est devenue un pays bénéficiaire de l'ISPA à la suite de la décision du Conseil européen de juin 2004 de lui accorder le statut de pays candidat.

L'année 2006 a été porteuse de défis pour tous ces pays. Tandis que l'objectif premier de la Croatie a été d'engager la totalité de l'enveloppe allouée par l'ISPA, la Bulgarie et la Roumanie se sont concentrées sur l'accélération et l'amélioration de la mise en œuvre des ressources de l'ISPA, tout en s'attaquant à la préparation des futurs projets au titre du fonds de cohésion et des fonds structurels auxquels ils peuvent prétendre à la suite de leur adhésion. Le présent rapport analyse l'évolution du financement, de la gestion et de l'exécution des projets, ainsi que leur contribution aux politiques de l'Union; il conclut que d'importants progrès ont été réalisés en 2006. L'assistance au titre de l'ISPA arrivant à son terme en 2006, sauf pour la Croatie, la dernière partie du rapport tire également les leçons des sept années de mise en œuvre de l'instrument.

2. BUDGET DE L'ISPA

Dans le budget 2006 de la Commission, 585 millions d'euros ont été alloués à l'ISPA. Ces crédits ont couvert toutes les dépenses au titre du cofinancement de projets (mesures) dans les domaines de l'environnement et des transports, ainsi que des prestations d'assistance technique (AT), indépendamment du fait que l'initiative de ces mesures d'assistance technique soit imputable au pays bénéficiaire ou à la Commission.

Tableau 1: budget de l'ISPA en 2006 (en euros)

Poste budgétaire	Crédits d'engagement	Engagements utilisés	Paiements effectués
Dépenses de gestion administrative B13.01.04.02	4 500 000	2 338 712	2 154 419
Dépenses opérationnelles B13.05.01.01	580 500 000	580 350 000	175 579 778
Total	585 000 000	582 688 712	177 734 197

3. FINANCEMENT DE PROJETS

3.1. Nouveaux projets ISPA

En 2006, la Commission a approuvé 11 nouveaux projets ISPA. La contribution totale de l'ISPA pour l'année s'est élevée à 89,9 millions d'euros, ce qui représente un taux moyen d'aide de 82,8 % du total des coûts admissibles des projets, d'un montant de 134,5 millions d'euros. Des engagements à hauteur de 89,96 millions d'euros ont été consacrés à de nouveaux projets, tandis que 490,3 millions d'euros ont été alloués à des projets en cours.

Des 11 nouveaux projets approuvés en 2006, quatre portent sur la protection de l'environnement: un sur l'eau et les eaux usées (traitement compris), un sur les déchets solides, et deux mesures horizontales en préparation des futurs projets au titre du fonds de cohésion et de l'IAP.

Cinq nouveaux projets concernent le secteur des transports: l'un vise à améliorer la navigation sur le Danube, tandis que les quatre autres sont des projets horizontaux approuvés en préparation des futurs projets au titre de l'IAP et du fonds de cohésion, et qui ont pour objet le renforcement de la capacité institutionnelle, ainsi qu'une assistance technique pour des projets de modernisation des chemins de fer.

En dernier lieu, deux projets d'assistance technique ont été approuvés en vue d'apporter un soutien au coordonnateur national ISPA en Croatie et pour les réunions du comité de suivi ISPA en Roumanie. La contribution totale de l'ISPA a été allouée à près de 64,5 % au secteur de l'environnement.

Tableau 2: nouveaux projets approuvés en 2006 (en euros)

	Nombre de projets	Coûts admissibles	Participation de l'ISPA	Taux de l'aide %	Engagements
Environnement	4	81 540 109	58 097 883	71,5	58 097 883
Transports	5	52 732 558	31 557 040	77	31 557 040
AT horizontale	2	312 335	312 335	100	312 335
Total	11	134 585 002	89 967 258	82,8	89 967 258

3.2. Projets financés entre 2000 et 2006

Entre 2000 et 2006, la Commission a cofinancé 107 projets proposés par la Bulgarie, la Croatie et la Roumanie: 69 dans le secteur de l'environnement, 33 dans celui des transports et cinq mesures d'AT horizontales (une en faveur de la mise en œuvre décentralisée (EDIS) et quatre pour l'organisation des comités de suivi et en appui des organismes de mise en œuvre). Le coût total de ces projets s'élève à 4,81 milliards d'euros, dont 4,43 milliards peuvent prétendre à un financement au

titre de l'ISPA. L'ISPA a contribué à concurrence de 67,36 %, soit 2,98 milliards d'euros, à ces coûts d'investissement admissibles. Un équilibre strict a été maintenu entre les deux secteurs.

À la fin de 2006, plus de 2,981 milliards d'euros de l'ISPA avaient été alloués aux trois pays bénéficiaires pour la période 2000–2006. L'intégralité de cette somme a été engagée.

Tableau 3: Projets approuvés entre 2000 et 2006 (en euros)

Secteur	Nombre de projets	Coûts admissibles	Participation de l'ISPA	Taux d'aide moyen %	Engagements
Environnement	69	2 079 790 226	1 497 166 495	71,99	1 497 166 495
Transports	33	2 344 434 543	1 482 548 029	63,24	1 482 548 029
AT horizontale	5	1 945 643	1 945 643	100	1 945 643
Total	107	4 426 170 412	2 981 660 167	67,3	2 981 660 167

3.3. Paiements

Entre 2000 et 2006, 2,981 milliards d'euros ont été engagés pour un total de 107 projets dans les trois pays bénéficiaires. Les paiements s'élevaient, à la fin de 2006, à 24,6 % (soit 733 millions d'euros) du total des ressources allouées par l'ISPA; il reste donc 2,248 milliards d'euros à liquider dans les années à venir. Pour ce qui est de l'évolution des paiements en 2004, 2005 et 2006, ces derniers se sont élevés à 132,3 millions d'euros en 2004 et à 229,1 millions d'euros en 2005, pour toutefois reculer en 2006, avec 174,3 millions d'euros. Reflétant l'accélération sensible des paiements entre 2004 et 2005, la totalité des crédits de paiement initialement prévus dans le budget 2005 de la Commission a été utilisée. À la suite du recul enregistré en 2006, 46 millions d'euros en crédits de paiement n'ont pas été utilisés.

Le tassement des paiements pour la Bulgarie et la Roumanie sur la période 2005-2006, par rapport à 2004-2005, s'explique par l'état d'avancement des projets, qui était insuffisant pour donner lieu à des paiements intermédiaires significatifs. Pendant la période antérieure à 2004-2005, les paiements ont été stimulés par le versement de la première tranche des acomptes, d'un montant substantiel pour certaines. Le versement ultérieur de la seconde tranche dépend de la signature de contrats, alors que le premier versement intermédiaire dépend des dépenses effectivement engagées sur le terrain. Pour la Croatie, qui a rejoint les bénéficiaires de l'ISPA en 2005, les premiers paiements (acomptes) ont été effectués en 2006.

Tableau 4: paiements (en euros)

Secteur	2000-2005	2006	Total
Environnement	255 243 502,98	87 328 724,24	342 572 227,22
Transports	302 711 402,35	86 490 276,60	389 201 678,95
AT	987 324,40	482 691,08	1 470 015,48
Total	558 942 229,73	174 301 691,92	733 243 921,65

4. ASSISTANCE TECHNIQUE

4.1. Assistance technique à l'initiative du pays bénéficiaire

Les mesures d'assistance technique à la *préparation de projets* doivent garantir que les pays bénéficiaires présentent, en temps et en heure, un nombre suffisant de projets de qualité pour pouvoir bénéficier d'un financement, y compris, ultérieurement, au titre du Fonds de cohésion et de l'IAP. Les mesures d'assistance technique au *renforcement institutionnel* visent, pour leur part, à améliorer l'aptitude de l'administration du bénéficiaire à gérer et à contrôler la mise en œuvre d'investissements à grande échelle dans les infrastructures.

En 2006, quatre demandes concernant la préparation de projets dans le secteur des transports et deux pour la préparation de projets dans le secteur de l'environnement ont été approuvées. Deux projets d'AT en faveur du renforcement institutionnel ont en outre été approuvés.

Sur la période 2000-2006, l'ISPA a accordé plus de 149 millions d'euros à plus de 29 projets portant sur la consolidation institutionnelle ou la préparation de projets.

**Tableau 5: assistance technique à l'initiative du pays bénéficiaire
2000-2006 (en euro)**

Secteur	Nombre de projets	Coûts admissibles	Participation de l'ISPA
Environnement	9	87 791 848	64 434 542
Transports	15	99 493 298	82 833 250
AT horizontale	5	1 945 643	1 945 643
Total	29	189 230 789	149 213 435

4.2. Assistance technique (AT) à l'initiative de la Commission

L'AT à l'initiative de la Commission prend généralement la forme d'une allocation de ressources en faveur soit des services de la Commission, pour la réalisation d'activités essentielles de contrôle et de gestion des programmes, soit des bénéficiaires directement, pour certains services horizontaux déterminants. Ces activités relèvent de trois catégories:

- l'assistance technique locale *intra muros* (destinée à couvrir les salaires du personnel recruté dans les délégations en Bulgarie, en Roumanie et en Croatie, ainsi que les frais généraux y afférents);
- l'assistance *extra-muros* aux délégations CE (essentiellement destinée à couvrir les frais pour les experts sollicités pour les contrôles *ex ante* des documents relatifs aux passations de marchés, ainsi que les activités de formation); et
- les contrats de services et les subventions en appui à l'évaluation de projets, à l'élaboration de politiques, à l'analyse stratégique, aux services de conseil, ainsi qu'aux activités similaires liées à la mise en œuvre.

Tableau 6: assistance technique à l'initiative de la Commission – 2006
en euros

Activité	Engagements utilisés	Paiements ¹
Assistance <i>intra-muros</i>	1 880 800	1 478 984
Assistance <i>extra-muros</i>	457 912	675 435
Contrats de services et subventions ²	80 000	1 278 086
Total	2 418 712	3 432 505

(1) Sont inclus tous les paiements effectués en 2006, dont certains correspondent à des engagements antérieurs à 2006.

(2) Sont incluses certaines activités concernant des pays bénéficiaires de l'ISPA devenus membres en 2004

5. GESTION ET MISE EN ŒUVRE

5.1. Suivi des projets

Après que les organismes de mise en œuvre roumains sont passés au système EDIS à l'été 2006, la délégation a continué de contrôler les activités liées aux appels d'offres et à la passation de marchés jusqu'à l'adhésion. Outre qu'elle exerce les pouvoirs de la Commission en ce qui concerne l'approbation des procédures d'appel d'offres et de passation de marchés (avant EDIS), la délégation est le mieux à même de veiller à l'avancement des projets sur le terrain et d'assurer la liaison avec les autorités nationales et les bénéficiaires finaux en cas de problème.

Alors que, pour la Bulgarie et la Roumanie, les premiers projets ISPA ont été approuvés par la Commission en 2000, leur réalisation n'a débuté, au mieux, qu'en 2001, généralement par la mise en concurrence des contrats de services concernant la supervision de l'exécution de ces projets. En raison du retard pris par les procédures d'appel d'offres et de passation de marchés, les premiers marchés de travaux n'ont toutefois été signés qu'en 2002. Depuis, le rythme de progression sur le terrain s'est graduellement accéléré, comme en témoigne l'évolution des paiements de la Commission en faveur des autorités nationales de ces deux pays.

Pour ce qui est de la Croatie, aucun projet n'avait encore commencé à être mis en œuvre à la fin de 2006. La mise en concurrence des deux premiers contrats de services a toutefois été annoncée en janvier 2007.

5.2. Gestion et contrôle financiers (EDIS inclus)

Les principales dispositions régissant la gestion et le contrôle financiers, ainsi que le traitement des irrégularités, sont établies par le règlement ISPA et l'annexe III des protocoles de financement, tel que le prévoit le régime de contrôle *ex ante* par la Commission. Elles portent sur la mise en place de systèmes et de procédures internes de contrôle financier permettant d'assurer transparence et absence de discrimination en matière de marchés publics, l'exactitude des dépenses déclarées, une capacité d'audit interne appropriée, une piste d'audit suffisante et un traitement adéquat des irrégularités.

En 2006, quatre missions d'audit ont été menées en Roumanie et en Bulgarie dans le contexte du processus EDIS, dont la dernière phase consiste en un audit de vérification effectué par les inspecteurs de la Commission en vue de déterminer si les pays en voie d'adhésion sont en mesure d'assumer l'entière responsabilité pour les appels d'offres et les passations de marchés et de renoncer aux contrôles *ex ante* par les délégations CE.

Parallèlement à EDIS, plusieurs audits de projets ont été menés en Roumanie pour vérifier la légalité et la régularité des déclarations de dépenses présentées à la Commission et des paiements correspondants. Les principaux problèmes à cet égard portaient sur la notification à la Commission de dépenses non admissibles, l'absence de justificatifs, la vérification insuffisamment ou mal documentée de l'admissibilité de dépenses, le traitement erroné d'avenants à des contrats, ainsi que le respect partiel de mesures de publicité et d'information.

Plusieurs audits de projets ont également été effectués en Bulgarie. Les conclusions de ces contrôles ont généralement confirmé les lacunes constatées au cours des audits de systèmes, à savoir la qualité insuffisante des dossiers de soumission et de passation de marché, notamment pour ce qui est des modifications de contrats, la nécessité d'améliorer la vérification des déclarations de dépenses et le respect partiel des exigences en matière de publicité et d'information. Du fait de l'extrême lenteur de la progression des projets ISPA en Croatie en 2006, les activités de contrôle ont consisté en des travaux administratifs relatifs à des questions restées en suspens après les audits de système menés au second semestre de 2005 et qui ont, de fait, étayés la décision de la Commission, en juillet 2006, d'autoriser la mise en place du système DIS pour la Croatie. La principale lacune qui subsiste relève de l'élaboration d'une politique efficace et cohérente de maintien des effectifs.

5.3. Conclusions de la Cour des comptes européenne

La Cour a effectué un examen limité à la Commission portant essentiellement sur les activités de celle-ci concernant les systèmes de gestion et de contrôle dans l'un des pays candidats à l'adhésion à l'UE (Croatie) et dans les pays en voie d'adhésion (Bulgarie et Roumanie), ainsi que l'état d'avancement d'EDIS dans ces deux derniers pays.

La Cour a conclu que, dans l'ensemble et compte tenu de la portée du contrôle effectué, les transactions vérifiées n'étaient pas, fondamentalement, entachées d'erreurs. La Cour a constaté une amélioration des systèmes de contrôle et de surveillance à la Commission. Elle a cependant relevé des déficiences importantes au niveau national. S'agissant des projets ISPA, la fréquence relativement élevée de ces déficiences a été compensée par l'adoption de mesures correctrices à la suite des contrôles *ex ante* effectués par les délégations.

5.4. Partenaires de cofinancement – BEI, BERD et KfW

Compte tenu de leurs compétences en matière de préparation et de mise en œuvre de projet, la Commission a régulièrement rencontré ces institutions de crédit et a organisé, dans la mesure du possible, des missions conjointes d'identification et d'évaluation pour des projets ayant fait l'objet d'une demande de prêt. En 2006, la BEI a accordé un prêt pour un projet.

6. CONTRIBUTION AUX POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

6.1. Marchés publics

Le respect des obligations juridiques d'équilibre, d'équité et de transparence applicables aux marchés publics, telles qu'elles sont définies dans le guide pratique des procédures contractuelles applicables aux actions extérieures de la CE, est apparu comme une difficulté majeure pour les pays bénéficiaires en voie d'adhésion. Cette situation résulte du fait que les qualifications du personnel dans ces pays ne correspondent pas toujours au niveau requis pour la gestion de projets d'infrastructures complexes, notamment pour ce qui est des appels d'offres et des passations de marchés. En raison des difficultés rencontrées à cet égard, la Commission a concentré ses efforts sur le développement de mesures d'assistance technique axées sur le renforcement des compétences, des systèmes et des procédures des bénéficiaires en matière de marchés publics. Elle a notamment continué d'organiser divers séminaires et stages de formation, et diffusé des manuels et des guides pratiques.

6.2. Politique de l'environnement

En fournissant une assistance directe aux projets environnementaux prioritaires, l'ISPA favorise la mise en œuvre de la politique environnementale et la mise aux normes européennes dans les pays bénéficiaires. La capacité administrative a notamment été renforcée en ce qui concerne la programmation et la hiérarchisation des investissements environnementaux, tandis que des progrès réguliers ont été réalisés dans l'application correcte de la directive EIE, y compris les aspects liés à la consultation publique. Toutefois, ces pays doivent s'efforcer de remédier aux problèmes que rencontrent les autorités environnementales pour obtenir les financements et le personnel adéquats, ainsi qu'au manque de coordination entre les divers domaines politiques et à l'absence de vision stratégique.

6.3. Politique des transports

Les réseaux de transport dans les pays bénéficiaires approuvés, dans le cas de la Bulgarie et de la Roumanie, conformément à l'évaluation des besoins en infrastructures de transport (TINA), reposent sur le modèle des corridors paneuropéens. Ces réseaux sont utilisés comme base de planification pour les stratégies nationales de transport aux fins de l'ISPA, qui concernent la construction ou la réhabilitation de sections, de points nodaux et de bretelles d'accès reliés aux réseaux. Parmi ces corridors, six traversent les territoires bulgare, croate et roumain. Dans le cadre des nouvelles orientations communautaires pour le développement des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T), trois projets prioritaires (*l'axe autoroutier Igoumenitsa/Patras-Athènes-Sofia-Budapest, l'axe fluvial Rhin/Meuse-Main-Danube et l'axe ferroviaire Athènes-Sofia-Budapest-Vienne-Prague-Nuremberg/Dresde*) concernent des axes passant par la Bulgarie et la Roumanie, et un projet concerne la Croatie (*l'axe ferroviaire Lyon-Trieste-Divača/Koper-Divača-Ljubljana-Budapest-frontière ukrainienne*). Dans le cas de la Croatie, qui ne faisait pas partie de l'étude TINA, les besoins en infrastructures de transport ont été déterminés au regard de l'étude sur les infrastructures de transport dans la région des Balkans (REBIS). En conséquence, un axe ferroviaire supplémentaire (*Salzbourg - Ljubljana - Zagreb - Belgrade - Nis - Skopje - Thessalonique*) a été identifié comme étant prioritaire.

7. COORDINATION ENTRE LES INSTRUMENTS DE PREADHESION

Conformément au règlement sur la coordination de l'assistance, la Commission assure une étroite coordination entre les trois instruments de préadhésion que sont PHARE, SAPARD et ISPA. Ce règlement délimite précisément les domaines dans lesquels chaque instrument peut apporter des aides, minimisant ainsi le risque de chevauchement entre les différents instruments.

Le comité de gestion PHARE assure la coordination de ces trois instruments, à laquelle concourent également le comité mixte de suivi (PHARE), le comité de coordination interservices et les réunions périodiques avec les délégations de la CE dans les pays bénéficiaires.

8. L'ISPA A SEPT ANS: QUELQUES LEÇONS TIREES DE L'EXPERIENCE

L'ISPA arrivant à son terme en 2006, du moins pour la grande majorité des projets et des pays bénéficiaires (seuls six projets seront encore menés en Croatie dans le cadre du règlement du Conseil relatif à l'ISPA), il convient de tirer quelques leçons de l'expérience acquise au cours des sept dernières années.

L'ISPA a été créé en 1999 pour contribuer au financement de la mise à niveau des infrastructures et préparer les pays candidats d'Europe orientale et centrale à la mise en place des instruments de la politique de cohésion, et plus particulièrement du fonds de cohésion, auquel peuvent prétendre les États membres les moins développés. C'est pourquoi le règlement du Conseil relatif à l'ISPA a été inscrit dans le strict prolongement du règlement relatif au fonds de cohésion pour ce qui est des critères d'admissibilité (environnement et transports) et des systèmes de gestion et de

contrôle. Concernant ces derniers, il convient de noter que les différences au niveau du système de gestion découlent principalement du fait que certaines dispositions essentielles relatives à la passation de marchés publics et au contrôle financier doivent être conformes aux règles applicables à l'aide extérieure.

L'ISPA a subventionné le **financement d'infrastructures clés dans une mesure jusque-là inconnue**. Rien que pour la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie, 107 projets sont financés pour un montant total 4,8 milliards d'euros, subventionnés par la Communauté à hauteur de 3 milliards d'euros.

Les pays bénéficiaires ont été invités à préparer des stratégies d'investissement ISPA avec un horizon de sept ans. Il s'agissait de documents nationaux, mais leur contenu et leur qualité devaient être approuvés par les services de la Commission avant l'octroi de financements. En tant que tel, l'ISPA a introduit la **planification stratégique** aux fins de l'obtention de fonds communautaires dans deux secteurs déterminants pour le développement économique et la cohésion.

La planification stratégique et l'exécution de projets constituent une expérience précieuse **d'apprentissage par la pratique**, qui aidera les pays bénéficiaires à être mieux préparés à absorber l'aide au titre des fonds structurels et du fonds de cohésion, ainsi que, dans le cas de la Croatie, de l'IAP.

Au fil des années, les pays bénéficiaires ont généralement appris à mieux préparer les projets, réduisant ainsi le temps – et les ressources – nécessaires à la Commission pour approuver ces projets en vue de leur financement. Avec l'aide de la Commission – et de consultants internationaux – les pays bénéficiaires ont appris à se **conformer aux dispositions essentielles du droit communautaire**, telles que la directive EIE ou d'autres normes environnementales pertinentes, l'acquis communautaire ou encore les règles applicables à la passation de marchés publics; ils ont su développer des compétences pour la préparation de projets, telles que l'analyse financière, les études techniques, la conception ou les appels d'offres et la passation de marchés, ainsi que pour l'exécution de ces projets. L'ISPA a aidé les pays bénéficiaires à se familiariser avec de nouveaux modes de financement (le partenariat public-privé, par exemple), des principes de planification modernes (le développement durable, l'évaluation de l'incidence environnementale et la consultation publique, par exemple), des politiques sectorielles (investissement intégré dans le secteur de l'eau, par exemple), ou la modification du droit national dans des domaines essentiels pour l'exécution de projets (l'acquisition de terres, par exemple).

Dans le cadre de l'ISPA, les pays bénéficiaires – et la Commission – ont établi une **étroite relation avec les institutions financières internationales (IFI)**, notamment avec la BEI. Une part notable des projets ISPA est cofinancée par ces institutions. Les IFI ont également participé, lorsque cela s'est avéré nécessaire, à des missions de programmation et d'évaluation. Des donateurs bilatéraux ont apporté leur aide, notamment pendant les premières années d'existence de l'ISPA, pour la préparation de projets et le financement d'investissements. Les synergies créées avec les IFI dans le contexte de l'ISPA ont contribué à la décision de la Commission d'instituer JASPERS en tant qu'instrument d'assistance aux nouveaux États membres dans la préparation de projets.

L'ISPA a consacré d'importantes ressources à **l'assistance technique (AT) pour la préparation de projets, la consolidation des capacités administratives** et la réalisation d'études stratégiques. L'AT a joué un rôle particulièrement important s'agissant de financer la préparation de projets au titre du fonds de cohésion, pour les nouveaux États membres, et de l'IAP pour ce qui est de la Croatie.

La plupart des projets ISPA dans les nouveaux États membres seront achevés dans le cadre réglementaire du fonds de cohésion. Les similarités entre les dispositions régissant l'ISPA et le fonds de cohésion ont permis aux pays bénéficiaires devenus des États membres en 2004 et 2007 **de passer sans difficulté de l'ISPA au fonds de cohésion.**

L'expérience acquise dans le contexte de l'ISPA a également été prise en compte par la Commission lors de l'élaboration du règlement du Conseil relatif à l'IAP et des dispositions d'application y afférentes. Le volet «développement régional» de l'IAP regroupe les domaines de financement qui, pendant la période 2000-2006, relevaient d'instruments différents (ISPA et Phare) et étaient gérés par différentes directions générales, pour les placer sous la responsabilité de la direction générale chargée de la politique régionale. La planification stratégique, la préparation de projets, l'assistance technique et le renforcement de capacité sont des éléments élaborés avec succès dans le cadre de l'ISPA et qui sont maintenant repris par l'IAP.

Dernier point enfin, et non des moindres, le **rôle très actif joué par les États membres** dans le comité de gestion de l'ISPA, ainsi que la compétence de leurs experts, ont été des facteurs déterminants de l'amélioration de la qualité des projets ISPA. Ce comité met en valeur la démarche de coopération développée dans le contexte de l'ISPA entre les États membres et les pays candidats.

Pour ce qui est des aspects négatifs, **l'avancement de l'exécution des projets est largement en retard** sur les prévisions (initiales). Compte tenu de l'envergure et de la portée sans précédent de l'ISPA, ainsi que de la faiblesse des administrations nationales, on ne pouvait pas s'attendre à des débuts faciles. Mais le fait est que la Bulgarie et la Roumanie ont besoin de plus de 4 ans pour liquider les engagements de l'année «N» et que la Croatie, après avoir bénéficié de l'ISPA pendant plus de deux ans, n'a pas encore signé ses premiers marchés de travaux. À la fin de 2006, un quart seulement des ressources engagées sur l'ensemble de la période de fonctionnement de l'ISPA avait été liquidée. Fondamentalement, ces retards de mise en œuvre résultent de l'absence des capacités appropriées, comme en témoigne la mauvaise préparation des projets, du non-respect des normes communautaires pertinentes concernant, par exemple, l'EIE ou la passation de marchés publics, de la mauvaise gestion des contrats, du manque de clarté concernant les droits de propriété sur les terres, ainsi que de l'acquisition tardive de terres.

Alors que les organismes de mise en œuvre roumains bénéficient d'EDIS depuis juin 2006 (l'opération de décentralisation la plus importante avant adhésion qu'ait connue l'ISPA jusque-là) et que certains organismes bulgares y ont accès depuis novembre 2006, **la mise en place d'EDIS a toutefois été assez tardive.** Une gestion entièrement décentralisée avant l'adhésion est un précieux indicateur de l'état de préparation du pays bénéficiaire en ce qui concerne sa capacité à absorber des aides et à respecter les exigences en matière de gestion financière, en particulier pour les marchés publics.

Bien que les systèmes et les structures de programmation et d'exécution soient importants, voire essentiels, leur bon fonctionnement dépend de l'adéquation des effectifs et des compétences. **L'absence de durabilité dans l'administration publique** chargée de l'ISPA a constitué un sérieux problème pour un grand nombre d'organismes de mise en œuvre. La formation et l'expérience acquise par la pratique en matière de gestion de projets ont rendu les experts attrayants pour le secteur privé, ce qui a entraîné une forte rotation du personnel et a suscité de constantes préoccupations concernant les vacances de postes et les possibilités de recrutement (départs fréquents à l'issue de la formation).

La préparation à l'ISPA et la mise en œuvre de ce dernier ont nécessité de **faire appel, dans une large mesure, à une assistance extérieure**. Des consultants internationaux ont dû préparer des projets de qualité adéquate, des consultants internationaux et des conseillers externes ont été sollicités pour participer aux processus complexes d'évaluation des offres et de supervision de l'exécution des projets, et les contrôles *ex ante* des délégations ont constitué un filet de sécurité déterminant s'agissant de veiller au respect des règles en matière de passation de marchés. Cette dépendance vis-à-vis d'une assistance et de conseils extérieurs atténue l'appropriation des projets par les autorités et les organismes nationaux, ainsi que la responsabilisation de ces derniers, deux conditions *sine qua non* à la réussite de la programmation et de l'exécution.